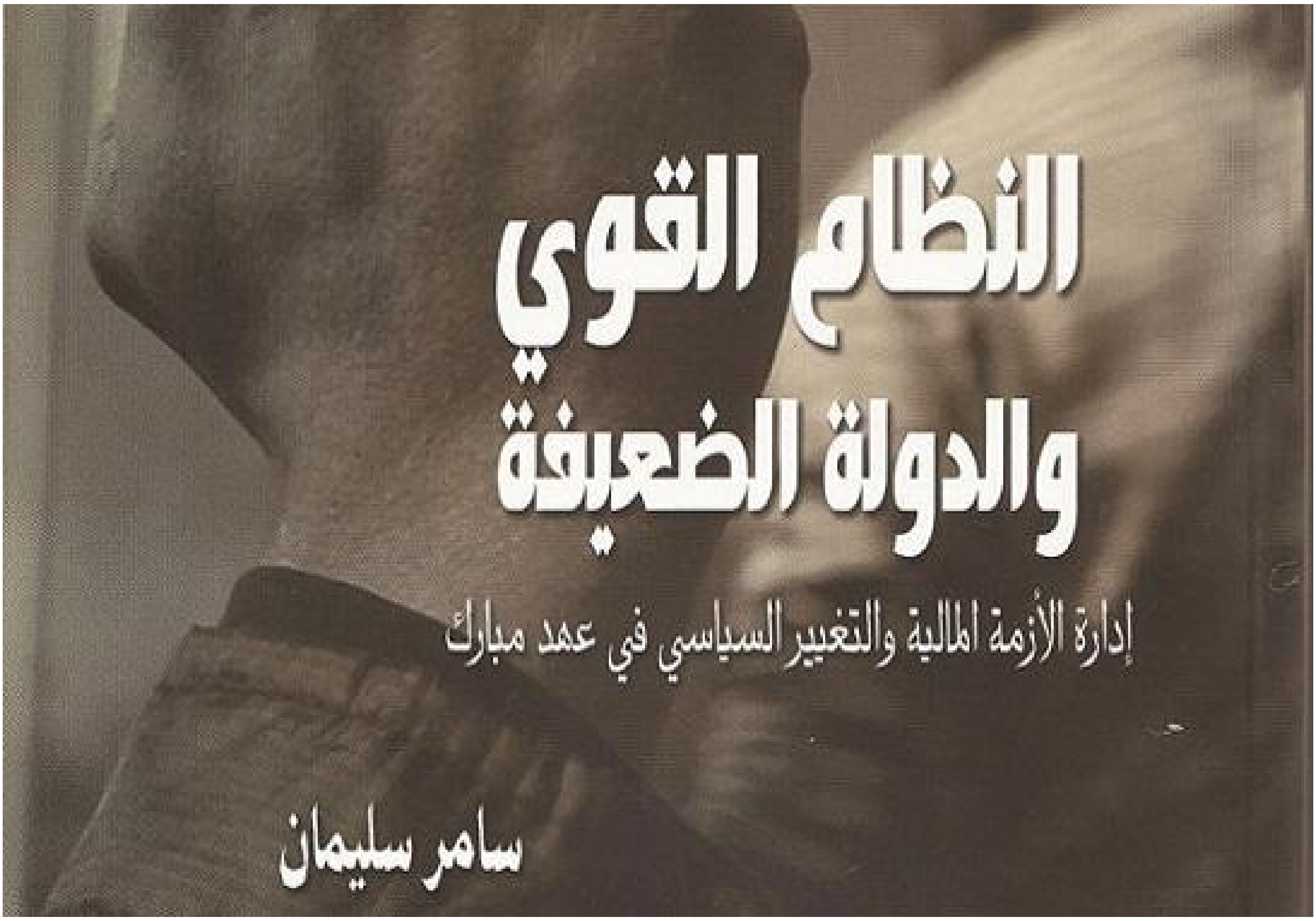

النظام القوي
والدولة الضعيفة
إدارة الأزمة المالية والتغيير السياسي في عهد مبارك
سامر سليمان

طبعة خاصة

النظام القوى والدولة الضعيفة

إدارة الأزمة المالية والتغيير السياسى فى عهد مبارك

د. سامر سليمان

(طبعة مزيدة منقحة)

وزارة الثقافة
الهيئة العامة لقصور الثقافة

وزارة الثقافة
الهيئة العامة لقصور الثقافة

• النظام القوى والدولة الضعيفة
• سامر سليمان
• الطبعةالأولى: دار ميريت - القاهرة 2006م
• الطبعةالثانية: دار الدار - القاهرة 2007م
• الطبعةالثالثة:
الهيئة العامة لقصور الثقافة
القاهرة 2013م
17 × 24 سم
• تصميم الغلاف : د. خالد سرور
• المراجعة اللغوية : أحمد مصطفى
• رقم الإيداع :
• الترقيم الدولى :
• المراسلات :
باسم مدير إدارة النشر
16 أ شارع أمين سامى
قصر العينى
القاهرة - رقم بريدى 11561
ت: 7947891 (داخلى180)

الجمع والإخراج :
وحدة التجهيزات الفنية
إدارة النشر

الطباعة:
شركة الأمل للطباعة والنشر
ت: 23904096

النظام القوى والدولة الضعيفة

إدارة الأزمة المالية والتغيير السياسى فى عهد مبارك

مقدمة الطبعة الثالثة

أخيراً سقط نظام الرئيس مبارك بعد حوالي 30 سنة من الحكم. لم يكن الكثيرون يتخيلون أن يكون أكثر حكام مصر بقاءً في القرن العشرين. البعض ظن أنه مجرد رئيس انتقالي إلى أن تستقر الأمور في البلاد بعد العواصف التي مرت بها في عهدي عبد الناصر والسادات. التشكك في قدرة مبارك على البقاء طويلاً في الحكم لم تكن راجعة فقط إلى التشكيك في قدرات هذا الرجل. فهو في الحقيقة لم يكن معدوم الكفاءات. فتاريخه في القوات المسلحة يشهد على قدرة عالية على الانضباط والأداء. التشكك في مبارك كان نابعاً من ضعف مؤهلاته السياسية بشكل كبير.

فهو لم يكن له أي تاريخ سياسي قبل توليه منصب نائب رئيس الجمهورية خلافاً لعبد الناصر والسادات. فعبد الناصر مثلاً انغمس في السياسة في الأربعينيات بل وانضم لجماعة الإخوان المسلمين وللحركة الديمقراطية للتحرر الوطني الشيوعية. والسادات أيضاً انضم للإخوان المسلمين عمل في صفوف الحركات الاغتيالات السياسية قبل قيام حركة يوليو 1952.

أما مبارك، فقد ظل قابعاً في الثكنات حتى أتى به السادات إلى موقع نائب الرئيس. والفارق السياسي بين كل من عبد الناصر والسادات من ناحية ومبارك من ناحية أخرى يتجلى في كيفيه مواجهتهما للجمهور. فمبارك لم يكن يستطع مواجهة الجمهور إلا من خلال نص مكتوب، لا يخرج عنه إلا نادراً. أما عبد الناصر والسادات فكانا لهما المقدرة على التحرك والخطابة في الجماهير بعفوية وبتأثير هائل.

هذا التدهور في كفاءة رأس النظام تكاد تصيب كل النظم الديكتاتورية. روسيا البلشفية

مثلاً بدأت بفلاديمير لينين، العقلية السياسية الجبارة. ثم بدأت انحدارها على يد ستالين، وأخيراً وصلت للقاع على يد برجنيف ومن جاء بعده. الديكتاتور لا بد وأن يحيط نفسه بمن هو أقل منه. هذا هو قانون الديكتاتوريات الحديدي. وهكذا انتقلت مصر من عبد الناصر، إلى السادات ثم إلى مبارك. ولولا ثورة يناير لكان مبارك قد أتى بمن هو أقل منه، سواء كان ابنه أو أي شخص آخر.

لكن مبارك استطاع على الرغم من ضعف كفاءاته السياسية أن يسيطر على مقاليد الحكم فترة طويلة.

كانت هذه المفارقة هي إحدى المنطلقات الرئيسية للبحث الذي بين أيديكم. كيف استطاع صاحب المواهب السياسية المحدودة...؟

لكن مبارك أثبت قدرة كبيرة على البقاء.

أخيراً سقط الرئيس حسني مبارك. لكن مشكلات مصر لن تحل فقط بسقوط الرئيس. الأهم هو تصفية نظامه والخلاص من ميراثه.

هذا الكتاب أخذ على عاتقه تحليل نظام مبارك من مدخل الاقتصاد السياسي وبالتحديد من مدخل قدراته على السيطرة السياسية في ظل تناقص قدراته على شراء الأتباع بسبب أزمته المالية. لقد بدأ مبارك عهده بموارد مالية كبيرة بالمقارنة بما عاش عليه في آخر سنواته.

سامر سليمان
صيف 2012

سامر سليمان يضئ دروب الدولة المعتمة

د.كليمنت هنري[1]

"من الأمور الهامة في المجال المالي أن آليات اتخاذ القرار في العالم الثالث هي الأكثر استبدادية وأن اختيارات المجتمع هي الأقل وضوحا في السياسات المطبقة"، هكذا لاحظ جورج كورم في مقال مكتوب عام 1982. وقد تصدى سامر سليمان بنجاح للتحدي في أطروحته الرائدة "مالية الدولة والسياسة: الرحيل الصعب للدولة الريعية في مصر في عهد مبارك"(والتي نشرت في كتاب "النظام القوي والدول الضعيفة") وهذه الأطروحة رائعة وتستحق أعلى درجات الامتياز.

لقد اخترق سليمان بامتياز المنظومة المالية المعتمة لمصر التي تعتبر واحدة من أكثر نماذج الدول الريعية تعقيدا. وقد تمكن باعتباره صحفيا معتمدا لدى البرلمان المصري من الإطلاع على التقارير السنوية للحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة في السنوات الأخيرة والتي يوجب القانون على وزارة المالية أن تعرضها على البرلمان المصري. وهذه ليست تقديرات للموازنة، وإنما هي الحسابات الختامية للاعتمادات التي تم صرفها بالفعل. ومن خلال الأرقام، تمكن السيد سليمان من أن "يقرأ" استراتيجيات البقاء السياسي لنظام مبارك في تسعينيات القرن العشرين عندما كانت العوائد المختلفة التي تذهب للدولة تتناقص وسط ارتفاع المطالب والتوقعات والعصيان المسلح على أيدي إسلاميين في الصعيد والضغوط الإقليمية التي تتزايد حدتها بسبب انسداد عملية السلام الفلسطينية الإسرائيلية التي

١- كليمنت هنري حاليا رئيس قسم العلوم السياسية بالجامعة الأمريكية بالقاهرة

عززتها ممارسات إدارة بوش بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 على هذه الدولة التي تربطها بها علاقة زبونية.

لكن سليمان لا ينغمس في إحدى نظريات التبعية السهلة التي كان قد أدرك سابقا أنها لا تقدر أهمية استراتيجيات الأنظمة والنخب السياسية الـ"تابعة". بل هو يؤسس تحليله البارع والدقيق على النماذج المعرفية الحديثة في السياسة المقارنة مثل التحليل البنيوي والخيار العقلاني والمؤسساتية الجديدة التاريخية ونظرية الدولة الريعية. إن كل منظور من هؤلاء مفيد من زاوية ما، وسليمان يفاضل وينوع في خياراته النظرية. فهو يستخدم نظرية الدولة الريعية بطريقة نقدية وبناءة، ويكملها بتحليل سياسي رفيع المستوى لنظام مبارك. الفصل الذي يختتم به دراسته والمعنون "نهاية الدولة الريعية-الرعوية وصعود الرأسمالية المصرية: البنية التحتية المالية للديمقراطية" يجمع كل الأمور معا مثل صعود البرجوازية وانهيار الريوع والموارد المالية للدولة، وانقسام الطبقة الوسطى ولا مبالاتها في أغلب الأحوال، والطبقة العاملة التي تم إضعافها، وهياكل الشركات التي تم تدجينها، واستمرار ألعاب العلاقات الرعوية والزبونية، وفوق كل شيء جمود النظام الذي لا ينخرط في عملية الإصلاح إلا بمعدل فاتر جدا في إطار جهود ماكرة للبقاء، حتى لو على حساب الدولة التي يزداد ضعفها وينهار تماسكها باستمرار. وهو ما يجسده أفضل تجسيد وزير الإعلام الذي يشغل منصبه هذا منذ عام 1980 (الإشارة لصفوت الشريف). وهذه الوزارة المسئولة عن تقديم الصورة الجماهيرية للنظام تجسد عتمة هذا النظام وتكلسه، وإن كانت أطروحة سليمان ساهمت في تخفيف تلك العتمة بعض الشيء.

يبني سليمان تحليله على التمييز الهام بين النظام (مجموعة غير محددة من الفاعلين لديهم استراتيجيات سياسية) والدولة التي نادرا ما تكون فاعلا عقلانيا موحدا وإنما تتكون بالأحرى من "مؤسسات عامة ومنظمات مختلفة تتباين من حيث القواعد أو التقاليد المؤسسية الرسمية وغير الرسمية" التي يحاول الأفراد في الحكومة التعامل معها والتنسيق بينها. وتُعتبر الدولة مفهوما غامضا يمكن النظر إليه كمجموعة متنوعة من القيود على قائد/قادة النظام العقلانيين الطامحين للسلطة، وعلى رعاياه أيضا بالطبع. سليمان يرى مساحة رمادية بين الدولة وحكامها تحتلها مؤسسات الدولة.

أتفق مع النتيجة الأساسية التي توصل لها سليمان وهي أن "النظام المصري نجح بينما فشلت الدولة" على اعتبار أن هدف النظام كان هو البقاء في السلطة. وأوافق أيضا على أن النظام لم يدفع بإصلاحات مؤسسية لوقف تفسخ الدولة. لا يتضح لماذا لا تكون المقاومة البيروقراطية للتغيير هي الأخرى جزء من القصة. يرفض سليمان مثل هذا التفسير باعتباره حشوا لا طائل من ورائه، ويفسر "فشل الدولة بالدولة نفسها". لكن البيروقراطيين من المفترض أنهم أيضا زبانية سواء لدى النظام أو غيره من الرعاة. ومن المفترض أن الرعاة "خارج" النظام يصبحون أكثر تأثيرا ويتزايدون مع تفسخ الدولة، أو بعبارة أخرى، مع انخفاض تأثيرها في منح الشرعية للحكام. ويبين سليمان كيف يؤثر الرعاة الخارجيون على الشرطة على سبيل المثال وهو الموضوع الذي سأعود له لاحقا.

سليمان يريد التعامل مع الأمر من الاتجاهين: دولة بها مؤسسات وسيطة تكبح الحكام والرعايا أيضا، ومفهوم غامض يعبر عن النظام. ففي مصر، وأكثر من أي دولة أخرى في المنطقة، تتمتع المؤسسات بقدرة على الاستمرار تجعل التبعية للمسار التي يؤمن بها أصحاب التوجه المؤسساتي التاريخي الجديد أمرا إجباريا. ومن الواضح أن المؤسسات تصنع فرقا. ففي تحليله الدقيق للمسألة الجنوبية في مصر، يوضح سليمان أن المخصصات النهائية بالموازنة تميل نحو تقليل نصيب المحافظات الصعيدية أكثر فأكثر عن مخصصاتها الأصلية.

نظرا لأن مؤسسات الدولة تحمل عبئا تاريخيا ثقيلا، يمكن لجمود النظام أن يجعل الأشياء تستمر في العمل مع أي ارتفاع آخر في العوائد لموازنة ما لدى المتنافسين المحتملين الآخرين على السلطة. ويبين سليمان الحالة الحالية للموارد المالية العامة، لكنه يوضح أيضا أن الموازنة كانت في وضع أسوأ في ثمانينيات القرن العشرين قبل أن يأتي العون من المجتمع الدولي، وخاصة من الولايات المتحدة. ربما يقوم الأمريكان ومعهم أسعار النفط المرتفعة بدعم الدولة الريعية وتوليد اعتمادات كافية لإيقاف الخصخصة المزعجة للخدمات العامة كالشرطة. ويلاحظ سليمان أيضا أن التعذيب أصبح أكثر انتشارا، ففي عهدي ناصر والسادات كان مقتصرا على السجناء السياسيين بينما اليوم تتم ممارسته على المجرمين العاديين حينما يقوم

الرعاة خارج الحكومة بـ"شراء" هذه الخدمات من الشرطة. وقد يكون هؤلاء الرعاة من الوجهاء المحليين الراغبين في الانتقام مثلا.

إلى أي درجة يُعتبر صعود البرجوازية الذي وثقه سليمان بطريقة مفعمة بالحيوية في الفصل السادس حاسما؟ فهي لا تزال واقعة في شرك العلاقة الزبونية مع النظام وليس لديها سوى القليل من الموارد المستقلة التي لا يسيطر عليها رجال البنوك التابعين للدولة. فالطريقة التي تعامل بها بوتين مع طبقة رجال الأعمال لم تمر مرور الكرام في الدوائر الحكومية المصرية. وسليمان يميز عن حق بين النخب التجارية من ناحية والشرائح المتوسطة المتنوعة والأوسع نطاقا من ناحية أخرى. لكن المعضلة الكبرى والتي لا تُناقش بشكل كاف أبدا هي الإسلام السياسي. وربما يكون سليمان قد تهاون في تقدير قدرة الإسلاميين على تنظيم بعض هذه الشرائح المتوسطة، بل وحتى الشرائح القادرة على التحرك للأعلى. فالإسلاميون المصريون يناسبون بشكل جيد المنظومة التي وضعها هوبر وريوسكيماير (الوكالات الدينية المستقلة تعزز المجتمع المدني) والتي يطبقها سليمان ببراعة في الفصل الختامي. لكنه لا يستشهد سوى باستفتاء قديم يعطي للإسلاميين 15% فقط ليبرهن على أن فزاعة الإسلاميين التي يستخدمها النظام للحصول على دعم البرجوازية المحلية والدولية قد تكون قد فقدت مصداقيتها. لكن برغم انتصار النظام ضد العصيان الإسلامي المسلح في صعيد مصر (والذي استخدم فيه جزر الثقافة وعصي الشرطة كما يتضح في موازنة الدولة) فإن الإسلام السياسي لا يزال الوسيط المحتمل الأساسي في أي فعل جماعي. ويجب أن نوفيهم حقهم بخصوص القدرة على تنظيم الفعل الجماعي داخل وأيضا خارج البيروقراطيات الحكومية (فمعظم المهندسين يعملون لدى الدولة وليسوا أصحاب مشروعات أو مقاولين مستقلين). وقد يكون ما زال هناك مسلحون ذوي توجه إسلامي مستقلين نسبيا موجودين للقيام بأعمال جماعية رغم أن النظام رفض الجهود الساعية لبناء حزب إسلامي معتدل. ويفضل سليمان بحكمة ألا يقدم أي توقعات عن الأشكال المستقبلية التي يمكن لهذا العمل الجماعي أن يأخذها. ولديه أيضا ملاحظات مهمة عن القضاء، فبعض الأحكام قد أخذت منحى ضد الحكومة في السنوات الأخيرة بخصوص الانتخابات وبخصوص النظم الضريبية الجديدة على القيمة

المضافة. ويطرح سليمان أن القضاء عبارة عن صمام أمان يساهم في المناخ العام المتسم بتفريغ التعبئة السياسية ، لكن بعض أحكام القضاء تقدم بعض التشجيع للمعارضة السياسية.

لماذا لا يريد البرجوازيون أو العمال الديمقراطية حقا؟ يمكن أن يستفيد تحليل سليمان من أطروحات إيفا بيلين عن هذه الطبقات في المجتمعات النامية "المتأخرة جدا" وأن تختبر كيف تؤثر الشروط المتغيرة في مصر على تفضيلاتها السياسية (رغم أن التحليل القطاعي لدى بيلين ضعيفا). ويمكن القول بأن النظام لا يزال متحكما في قنوات الرعاية الأساسية ولا زال مستمرا في لعبة الجزرة والعصي الانتقائية من بين الوعود بالإصلاح بطرق مستقيمة ومدروسة. ويتمثل رهاني في أن النظام يمكنه البقاء متحكما في حالة الرعاية تلك طالما بقا متحكما في الائتمانات البنكية.

الموازن الفعال الوحيد هو الجيش، والذي تمكن مبارك بدهاء من أن يحيده عن طريق التخلص من أبو غزالة في أواخر ثمانينيات القرن العشرين. ولا يبدو أن نشوء جمال عبد الناصر الإسلامي أمر مرجح لكنه ليس مستبعدا تماما إن لم تسد المزيد من الريوع النقص في خزينة الدولة وتحسن الخدمات العامة. فعلى وجه الخصوص، قام سليمان بتوثيق التدهور الحاد في الخدمات التعليمية العامة والشرطة العادية بالإضافة إلى الحكم المحلي والذي يكرس إليه فصلين. ويقدم أيضا نماذج حية من العقود والمرتبات المتضخمة التي يمكن النظر إليها (بغض النظر عن قانونيتها) كفساد في ممارسات الدولة الرسمية. فهل تساعد التدفقات الأكبر من الريوع في تصحيح أو زيادة هذه الممارسات غير الرسمية؟ وهل ستقوم (كما لاحظ سليمان من مفاجآت الماضي التي لم تكن متوقعة) بتخريب أي جهود إصلاحية أخرى فحسب؟ لقد بدت مصر منذ عام 1974 واقفة في مفترق طرق أو نقطة تحول ممكنة، وهو ما يوضح نوعية الاستقرار أو السكون القائم في عملية "التحول".

هذه أطروحة رائعة، وأعتقد أنها جاهزة للطبع حتى في صورتها الحالية بدون أي تعديل وهو أمر استثنائي بالنسبة لأطروحات الدكتوراة.

تقرير كليمنت مور هنري – عضو لجنة تقييم أطروحة "مالية الدولة والسياسة: الرحيل الصعب للدولة الريعية في مصر في عهد مبارك" لسامر سليمان – معهد العلوم السياسية – باريس – 2004

تمهيد

في كتابه "مصر في عهد مبارك"[1]، الصادر عام 1989، جازف روبرت سبرينجبورج، الباحث في السياسة المصرية، بتقديم بعض التنبؤات عن تحولات في توجهات النظام السياسي المصري، الذي كان يتعرض في نهاية الثمانينات إلى أزمة مالية خانقة. فبتوقف مصر عن سداد ديونها الخارجية في عام 1989، وصلت الدولة عملياً إلى حالة الإفلاس. اعتقد سبرينجبورج أن هذه الأزمة ستؤدي إلى تغييرات هامة في البلاد.

فالنظام السياسي يجب أن يتكيف مع تدهور موارده، ومن ثم يتعامل مع تناقص المستفيدين منه وبالتالي مع زيادة أعداد ونفوذ معارضيه. وقدم سبرينجبورج بعض السيناريوهات المحتملة للتحول السياسي في مصر. . السيناريو الأول هو ديكتاتورية تتأسس على تحالف بين الجيش والرأسمالية، ديكتاتورية تحكم بقبضة من حديد في السياسة وتطبق سياسات شديدة الليبرالية في الاقتصاد.

إنه السيناريو الذي ساد في أمريكا اللاتينية في السبعينيات والثمانينيات، والتي كانت دولها قد تعرضت، هي أيضاً، لأزمات مديونية عنيفة. السيناريو الثاني يشترك مع السابق في التوجهات الاقتصادية وفي الميل الاستبدادي، ولكن الفارق يكمن في أن النظام هنا سيتحالف مع الإسلاميين لإضفاء شرعية دينية على احتكاره للحكم، كما فعل جعفر النميري في السودان إبان الثمانينيات. ولكن الذي حدث كان السيناريو الثالث، والذي ذكره الباحث أيضاً، وهو أن يسعى النظام المصري لتثبيت الأمر الواقع في انتظار أن تتدفق الموارد من جديد. وهو ما حدث بالفعل حين قامت دبابات صدام حسين بعبور الحدود الكويتية في أغسطس عام 1990.

فقد احتاج التحالف الدولي الذي تقوده الولايات المتحدة مشاركة مصر في الحرب ضد العراق، ومن ثم وافق على أن يلغي أكثر من نصف ديون مصر الخارجية، وأن يضخ المعونات في خزانة الدولة الخاوية. هكذا ارتخت الأزمة المالية للدولة، واستطاع النظام السياسي أن يواصل نجاحه في عملية الضبط والسيطرة لسنوات أخرى.

لم يكن المحللون يتوقعون أن تحدث المعجزة بهذه السرعة. انظر على سبيل المثال التحليل الذي قامت به وكالة رويتر[2] عن الأزمة الاقتصادية بمصر في عام 1990. فقد أوردت الوكالة على لسان اقتصادي مصري أنه في كل مرة يتوصل فيها المحللون إلى أن الاقتصاد المصري لا مخرج له من الأزمة، تحدث معجزة. وأضاف أنه لا يتصور معجزة أخرى هذه المرة. ولكن لم يكد يمضي أسبوعان على تصريحاته، حتى احتل صدام الكويت وبدأت الموارد الخارجية في التدفق من جديد على الخزانة العامة. ولكن هذه الدفعة التي حصلت عليها الدولة في أوائل التسعينات خبت وضعفت في أواسط هذا العقد، ومن ثم عادت الأزمة المالية من جديد في أواخر التسعينيات. وحتى هذه اللحظة لم تحدث معجزة جديدة باستثناء تدفقات مالية محدودة دفعت بها الولايات المتحدة في عام 2004 لتعويض مالية الدولة عن خسائرها من غزوها للعراق.[3]

حالة الرواج النسبي التي عرفتها الخزانة العامة في بداية التسعينيات لم تكن إلا هدنة قصيرة في مسلسل طويل من الأزمة. فالدولة المصرية تتعرض منذ منتصف الثمانينيات لأزمة مالية شديدة، من أهم أعراضها نسب مرتفعة من عجز الميزانية، وميل مزمن للاستدانة، سواء من الخارج أو من الداخل. إنها أعنف أزمة مالية تمر بها تلك الدولة التي أسسها محمد على، بعد أزمة المديونية التي عرفتها في عهد الخديوي إسماعيل، والتي انتهت بالتدخل الأجنبي ثم بالاحتلال البريطاني لمصر.

الدولة المصرية عاجزة عن تعبئة وتوليد دخول تفي باحتياجاتها، كما أنها غير قادرة على تقليص نفقاتها بالقدر الذي يجعلها تتواءم مع التدهور في إيراداتها. هذا العجز يعد أهم التحديات التي واجهها ولا زال يواجهها النظام السياسي المصري في عهد مبارك.

لم ينجح النظام في حل أزمة الدولة المالية. لكنه نجح نسبياً في التكيف مع تلك الأزمة،

وفي تحقيق درجة مرتفعة من الاستقرار السياسي. هذا الكتاب يروي قصة نجاح نظام سياسي في التكيف مع تناقص إيراداته بشكل حاد وسريع. لقد تسلم مبارك الحكم عندما كانت إيرادات الدولة تبلغ حوالي 60% من الناتج المحلي الإجمالي. وهو الآن يتعايش مع إيرادات تصل إلى نصف ما كان يحصل عليه في بداية الثمانينيات.[5] هذا النجاح في تحقيق الاستقرار السياسي برغم الأزمة، كما سنرى فيما بعد، لا يعود فقط إلى قيام النظام السياسي بتضييق الحريات وباللجوء لاستخدام درجة أعلى من العنف.[6]

على أن استقرار النظام السياسي لمبارك برغم الأزمة المالية لا يجب أن يحجب التحولات السياسية التي تشهدها مصر بفعل هذه الأزمة وبفعل محاولات الخروج منها واستراتيجيات التكيف معها. في هذا الكتاب سنتتبع أسباب الأزمة المالية، وسنحلل محاولات النظام في التكيف معها، كما سندرس أثارها على الدولة، وعلى علاقة الدولة بالمجتمع. سنحلل زيادة نصيب مؤسسات من الموارد العامة وتناقص نصيب مؤسسات أخرى. سنشرح كيف أدت الأزمة المالية إلى ظاهرة مركبة وهي زيادة النزعة المركزية للدولة مصحوبة بميل لتفتتها وانشطارها إلى جزر منعزلة. سنعالج انفجار "مسألة الجنوب" في أوائل التسعينيات، حين اشتعل الصراع الدموي بين النظام والجماعات الإسلامية في صعيد مصر، وسنبين ارتباط هذا الانفجار بالتوزيع الإقليمي للموارد العامة المتحيز ضد الصعيد، وسنوضح كيف ولماذا فشل النظام في علاج هذا التحيز بالرغم من رغبته المعلنة في ذلك.

بالإضافة إلى ذلك، سنتوقف طويلاً عند محاولات النظام لزيادة إيرادات الدولة، وسنبين كيف فشلت تلك المحاولات واحدة تلو الأخرى، وكيف تقف طبيعة النظام السياسي عقبة أمام زيادة تلك الإيرادات. وأخيراً سنرصد ونحلل النتائج السياسية لتردي مالية الدولة، والتي من أهمها تنامي بؤر مستقلة من القوة الاقتصادية تواصل انتقالها إلى المجال السياسي والاستحواذ بشكل هادئ، ولكن متواصل، على مراكز في النظام السياسي.

دراسة فى الاقتصاد السياسي

تندرج هذه الدراسة تحت منظور الاقتصاد السياسي. ولأن تعريفات الاقتصاد السياسي

تتعدد[7] لذلك يلزم التنويه بما نقصد بذلك المصطلح. إنه ذلك المنظور الذي يركز على العلاقة الوثيقة بين المجالين الاقتصادي والسياسي لتفسير التحولات في كلا المجالين. لكل علم موضوع للبحثobject of study. وموضوع علم الاقتصاد السياسي في هذه الدراسة هما المجال الاقتصادي والمجال السياسي.

ولكن في عقد التسعينيات انطلقت جهود أكاديمية لإحياء فكرة الارتباط الوثيق بين الاقتصاد والسياسة[7]. لقد عاد الاقتصاد السياسي إلى الكثير من الجامعات في العالم، والتي لم تعد تكتفي بتدريس مواد تعالج ذلك الموضوع، ولكن أنشأت في بعض الأحيان أقساماً تتخصص بالكامل في دراسة هذا العلم. وتجلت عودة الاقتصاد السياسي أيضاً في ظهور دوريات جديدة متخصصة في ذلك العلم في أمريكا الشمالية وأوروبا[8]. ولكن يُلاحظ أن عودة علم الاقتصاد السياسي جاءت أساساً من باب العلوم السياسية، من باحثين في العلوم السياسية اهتموا بدراسة أثر المتغيرات السياسية على التطور الاقتصادي. هكذا ظهر ما يسمى بالاقتصاد السياسي الجديدnew political economy وهو لا يكتفي بدراسة أثار الاقتصاد على السياسية، ولكنه يدرس أيضاً تأثير الدولة ومؤسساتها على تطور النظم الاقتصادية وعلى نجاحاتها وإخفاقاتها.

صاحب إحياء علم الاقتصاد السياسي تزايد الاهتمام بالدولة. كان ذلك راجعاً إلى العديد من العوامل، لعل من أهمها نجاح التنمية الرأسمالية في دول جنوب شرق آسيا. وهذه التنمية وإن كانت رأسمالية فهي لم تتم بدون مشاركة، بل قل قيادة، من قبل الدولة. وقد أثار النجاح الآسيوي جدلاً واسعاً حول طبيعة الدولة في دول جنوب شرق آسيا، والتي ذهب البعض إلى أنها تتميز بالقوة. وهذا أيضاً ما دفع بعض الباحثين لإجراء مقارنات بين جنوب شرق آسيا وكثير من بلدان أمريكا اللاتينية لتفسير نجاح آسيا وفشل أمريكا اللاتينية. وكان الجواب في كثير من الأحيان، خاصة عند التيار الفيبري الجديد[9] Weberian ، هو أن الدولة في آسيا كانت قوية، في حين أنها كانت ضعيفة ببلدان أمريكا اللاتينية. ليس المقصود بقوة الدولة هنا قدرتها على قمع معارضيها، ولكن مقدرتها على اختراق المجتمع وتغييره، وكفاءتها في صياغة سياسات تنموية رشيدة وتطبيقها بشكل صارم. لقد حاول ذلك التيار الفيبري أن يصوغ بعض المؤشرات الكمية والكيفية لقياس قوة الدولة.

المؤشرات الكمية تتضمن قدرة الدولة على تعبئة الموارد الاقتصادية، الأمر الذي يُستدَل عليه ببعض النسب، ومنها نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي. كما تتضمن قدرتها على تعبئة الموارد البشرية، وهو ما يُستدَل عليه بمؤشرات مثل نسبة الأطفال والشباب المنخرطين في التعليم. والمؤشرات الكيفية تتضمن ظواهر مثل التناغم والوحدة الداخلية للدولة (مستوى محدود من الصراع الداخلي)، "وقدرة الدولة على إعادة تنظيم المجتمع وصياغة حياته اليومية"، كما قال جول ميجدال.[10]

على أن هذه النظريات التي تتحدث عن قوة الدولة تعاني من مشكلة نظرية. فالمؤشرات التي تقدمها لقياس قوة الدولة تصبح في كثير من الأحيان هي ذاتها المتغيرات التي تفسر تلك القوة. هكذا يصبح التناغم والوحدة الداخلية للدولة، على سبيل المثال، ليس فقط مؤشراً على قوة هذه المؤسسة، ولكن أيضاً عاملاً مفسراً لها. ولكن إذا كانت قوة الدولة ترجع إلى تواجد نخبة تكنقراطية تنموية بداخلها، وإذا كان ضعفها يعود إلى وجود انقسامات وصراعات بها، كما تقول هذه النظريات، فالسؤال الذي يطرح ذاته هو من أين تأتي تلك النخبة التنموية ؟ وما هي العوامل التي تحدد درجة التناغم أو الصراع الداخلي بالدولة ؟ لقد سقطت تلك النظريات أحيانا في التفسيرات الدائرية، فهي تفسر الدولة بالدولة. وبهذا تكون الدولة القوية قوية لأنها قوية. الخروج من تلك التفسيرات الدائرية يتطلب أن نفسر الدولة إما بتاريخها، أو بعلاقتها بالمجتمع الذي تقوم عليه وتدخل في علاقات معه. فالدولة ليست جهازاً قائماً في الفراغ، ولكنها مؤسسة تقوم على المجتمع وفي المجتمع. والنظام السياسي يمكن أن يقوم على العنف والإرهاب، ولكنه يحتاج في نفس الوقت لتأييد بعض الفئات الاجتماعية، حتى ولو كان تأييداً سلبياً.

لقد انطلق منظرو أطروحة الدولة القوية من فكرة أن نجاح التنمية الاقتصادية ليس له علاقة بطبيعة الدولة (ما إذا كان ديمقراطية)، ولكن له علاقة بدرجة قوتها. فهم لاحظوا أن التنمية الاقتصادية الرأسمالية نجحت في بلاد تحكمها نظم مستبدة. ولهذا فهم لم يعطوا اهتماماً كبيراً لطبيعة النظام السياسي الحاكم في تفسير نجاح التنمية وفشلها. وكان ذلك خطئاً كبيراً. من الصحيح أن نجاح التنمية الرأسمالية ليس له علاقة بكون النظام الحاكم

يتسم بالديمقراطية أو بالاستبداد. فهناك تجارب تنموية ناجحة في ظل الديمقراطية، وأخرى نجحت في ظل الاستبداد. على أن طبيعة النظام السياسي لا تتحدد فقط بمدى ديمقراطيته، ولكن أيضاً بعلاقته بالمجتمع، أي بالتحالف الاجتماعي الذي تقوم عليه هذه النظم. فأعتى النظم الاستبدادية تحتاج لبعض التأييد، إذا كان لها أن تحقق أي أهداف اقتصادية واجتماعية.

كانت أهم الفرضيات التي خرج بها كاتب هذه السطور من مرحلة الإعداد النظري للرسالة والذي يسبق القيام بالبحث هي الفرضية الآتية : إن قوة الدولة تأتي من قوة التحالف الاجتماعي الحاكم والذي يصوغه وينظمه النظام السياسي. هذا التحالف هو الذي يسمح للنظم السياسية بأن تنجز التغييرات المؤسسية اللازمة لعملية التنمية الرأسمالية.

أتت هذه الفرضية من المشاهدة التي لفتت نظر الباحث وهي أن نجاح تجارب التنمية الرأسمالية في العالم الثالث حدثت في بلدان عرفت فيما سبق استقطاباً اجتماعياً شديداً وصل إلى حالة التفجر. إن النظم الاستبدادية في حالة الدول الآسيوية أو في حالة شيلي جاءت إلى الحكم بعد صراع اجتماعي محتدم تم حله بالسلاح. لقد عرفت معظم هذه البلدان حركات يسارية (شيلي) أو شيوعية (اندونيسيا مثلاً) شديدة البأس، استطاعت أن تصل بالفعل إلى السلطة أو كانت قاب قوسين أو أدنى من الوصول إليها. لذلك وصل الصراع الاجتماعي إلى أشده مما أدي إلى تراص المجتمع في معسكرين كبيرين وحسم المسألة بالسلاح وهزيمة ساحقة لأحد المعسكرين، الأمر الذي فتح الطريق لتطبيق عملية تنمية رأسمالية عنيفة بالحديد والنار. إذن فديكتاتوريات الدول الآسيوية، برغم استبدادها، كان لها أرضية اجتماعية تتمثل في تحالف اجتماعي شديد الصلابة بين الفئات الرأسمالية وبعض قطاعات الطبقة الوسطى، يتأسس على حالة من الذعر من البديل الشيوعي أو اليساري، مما دعم جهود النظم في تطبيق تغييرات مؤسسية راديكالية. والحقيقة أن التحالف الاجتماعي الصلب هو الشرط الضروري للقيام بعملية إصلاح مؤسسي، لأن هذا الإصلاح يفضي حتماً إلى الإضرار بمصالح بعض قطاعات المجتمع، مما يؤدي إلى نمو العداء للنظام من جانب الذين يخسرون مواقع أو مكاسب. ولا يستطيع النظام في هذه الحالة فرض التغيير إلا إذا كان مدعوماً من تحالف اجتماعي يستند عليه في انقضاضه اليومي على مؤسسات الدولة لإعادة

صياغتها. إذن فالبلدان التي نجحت في التنمية الاقتصادية الرأسمالية كان بها فيما سبق حركات قوية معادية للرأسمالية، يسارية أو شيوعية. كأننا نقول هنا أن البلاد التي نجحت فيها الفكرة الشيوعية هي التي نجحت فيها الرأسمالية فيما بعد وأن البلاد التي فشلت، كان فشلها في الشيوعية وفي الرأسمالية على السواء. أي إن الاستقطاب مهم جداً في تشكل الدولة القوية.

لم تأخذ مسألة الاستقطاب الاجتماعي حظاً من الاهتمام في تفسر نجاح التنمية الرأسمالية، ربما بسبب التركيز الشديد على مسألة الاستقطاب في النظام الدولي، أي الحرب الباردة، التي جعلت الولايات المتحدة تهرع لدفع التنمية الرأسمالية في منطقة جنوب شرق أسيا وأمريكا اللاتينية، وهي مناطق كانت تشهد مدًّا يساريًّا هائلاً في الخمسينات والستينات من القرن الماضي. لقد بالغ البعض في أهمية العامل الخارجي في تفسير نجاح التنمية الرأسمالية في أسيا وفي شيلي. فالمعونات الخارجية لا يمكن أن تعوض غياب سياسات داخلية تؤسس الشروط اللازمة للتنمية الرأسمالية. والدليل على ذلك هو مصر التي تحتل المركز الثاني في العالم منذ ثلاثين سنة في حجم المساعدات الخارجية التي تحصل عليها من الولايات المتحدة، دون أن يؤدي ذلك إلى أي نجاح للتنمية الرأسمالية.

بعكس دول جنوب شرق أسيا، تمثل مصر حالة من ضعف الاستقطاب والصراع الاجتماعي. فوصول الضباط الأحرار إلى السلطة في عام 1952 أنهى مرحلة نشطة من الصراع الاجتماعي والسياسي. فلم تقتصر التأميمات التي قام بها النظام الجديد على الأصول والممتلكات، ولكن سبقها أيضاً حركة تأميم للأحزاب والنقابات والجمعيات، أي تأميم للصراع الاجتماعي والسياسي. لقد قضى النظام الناصري على التمثيل المستقل للفئات الاجتماعية وأصبح هو الممثل لكل فئات المجتمع باستثناء "الرجعية". وبهذا انتهى المجال السياسي المصري، بوصفه الساحة التي تلتقي فيها المصالح الاجتماعية المتعارضة. الحالة المصرية إذن تمثل نموذج مختلف عن الدول التي نجحت في التنمية الرأسمالية باعتبار أن الديكتاتورية العسكرية التي شهدتها في الخمسينات جاءت مبكرة عن الحالات الأخرى والتي وصلت فيها النظم العسكرية إلى الحكم بعد احتدام الصراع الاجتماعي والسياسي

وانقسام المجتمع بشكل جعل تلك النظم في علاقة وثيقة وعضوية مع فئات اجتماعية، وهو الشيء الذي لم يعرفه النظام الناصري الذي كان يتمتع باستقلالية كبيرة عن المجتمع.

كان الباحث يعتقد أن المقارنة بين الحالة المصرية من جانب والحالة الكورية من جانب آخر يمكن أن تقدم إسهاماً في نظرية الدولة، خاصة في قضية علاقة الدولة بالتنمية الرأسمالية. فالإسهامات الأخيرة في نظرية الدولة ارتكزت بالأساس على إقليم واحد وهو جنوب شرق أسيا، وهو الأمر الذي يحد من القدرة التفسيرية لتلك الإسهامات. وقد اعتقدنا أن المقارنة بين كوريا، كنموذج للدولة الناجحة، ومصر، كنموذج للدولة الفاشلة، يمكن أن يدفع بنظرية الدولة خطوة للأمام. وقد حاول الباحث بالفعل أن يستقر في كوريا لمدة عام أو عامين من أجل التعرف على هذا المجتمع.

فالقراءة عن بلد ما لا يمكن أن تغني عن المعرفة المباشرة به. ولكن لم يستطع الباحث أن يحصل على المنحة المطلوبة لذلك، ومن ثم كان عليه أن يكتفي بدراسة حالة مصر. هذه الدراسة تنتمي إذن إلى دراسة الحالة. وهي بذلك لا تستطيع أن تصل إلى أحكام ذات طابع شمولي أو عمومي كما تفعل الدراسات المقارنة. لأننا هنا بصدد تحليل حالة واحدة.

هذا البحث لن ينتهي إلى قوانين عامة للأسس التي تقوم عليها الدولة القوية. ولكنه سيرصد ويحلل تنامي ضعف الدولة المصرية في الربع قرن الأخير، وسيفسر ذلك الضعف جزئياً بمتغيرات تتعلق باحتياجات النظام السياسي المصري ومحاولاته في الاستمرار والتجدد. يصل البحث إلى ذلك التفسير بناءً على دراسة تطور مالية الدولة المصرية. نحن نتخذ إذن من السياسة المالية للدولة نافذة ننظر من خلالها على أداء تلك الدولة كما على معضلاتها. وقد اختار الباحث أن تكون مالية الدولة المصرية هي النافذة التي ينظر منها على تلك الدولة للعديد من الأسباب.

أهمية مالية الدولة

في سياق مرحلة قراءة الأدبيات المتعلقة بالدولة تعرف الباحث على بعض الكتابات التي أوصلته إلى قناعة أن الموارد العامة هي أهم المداخل لدراسة الدولة. لن نناقش هذه الكتابات

بالتفصيل ولكن سنشير إلى أهم إسهاماتها. على رأسها يأتي مقال مكتوب سنة 1918 نشره جوزيف شومبيتر ، أحد علماء الاقتصاد الكلاسيكيين، والذي دعا فيه إلى تأسيس حقل جديد في العلوم الاجتماعية يسمي علم الاجتماع المالي fiscal sociology، تكون وظيفته دراسة العلاقات التبادلية بين المجتمع ومالية الدولة. فهو قد لاحظ أن إنفاق الدولة يمارس تأثيراً عظيماً على ثقافة المجتمع وعلى بناه الاجتماعية. ولكن هذا المقال لم يحصل على ما يستحقه من اهتمام، وظل اسم شومبيتر مرتبطاً فقط بنظريته عن المنظم entrepreneur.

في نفس الوقت تعرف الباحث على كتاب جيمس أوكنور[11] the Fiscal crisis of the capitalist state (الأزمة المالية للدولة الرأسمالية)، الذي يطرح نظرية عامة تقول إن العجز في ميزانية هذه الدولة ليس ظاهرة عرضية، ولكنه ينبع من طبيعتها نفسها، التي تجعل نفقاتها تميل للزيادة عن إيراداتها. فهذه الدولة يجب أن تؤدي وظيفتين بكفاءة. . الأولى توفير المناخ المناسب والتربة الصالحة لنمو وازدهار الرأسمالية الخاصة. ويتحقق ذلك عن طريق مشروعاتها في البنية الأساسية، مثل تخطيط وإنشاء المدن الصناعية. الوظيفة الثانية هي إضفاء الشرعية على النظام الاجتماعي في البلد بواسطة إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات العاملة. ويتحقق ذلك بالتوسع في التعليم المجاني، في التأمين الصحي وفي إعانة العاطلين، إلخ. ومشكلة الدولة الرأسمالية، وفقاً لأكنور، تكمن في أن زيادة التشابك والترابط وتقسيم العمل في العملية الإنتاجية الرأسمالية يؤدي إلى زيادة الحاجة للمشروعات التي تخدم الطبقة الرأسمالية ككل، والتي تكون موكولة للدولة. وهذا ما يضغط عليها لزيادة نفقاتها. في الوقت نفسه فإن تطور الرأسمالية يؤدي إلى زيادة تناقضاتها واتساع دائرة معارضيها، الأمر الذي لابد وأن يدفع الدولة للقيام بالمزيد من النفقات الاجتماعية. تميل نفقات الدولة الرأسمالية إذن ميلاً لا نهائياً للزيادة في الوقت الذي تكون فيه إيراداتها محدودة بقدراتها على اقتطاع الضرائب من الرأسمالية، تلك الرأسمالية المأزومة والتي تميل معدلات ربحيتها للتدهور. هذه النظرية تتأسس إذن على قانون ميل معدل الربح الرأسمالي للتناقص، وهو قانون حاول بعض الماركسيين التأكيد على أنه قانون عام للرأسمالية وعلى قدرته في تفسير تطورها. لذلك كان من الطبيعي أن يستنتج أكنور أن الأزمة المالية للدولة الرأسمالية ليس لها

حل، وأنها ستفضي في النهاية إلى انهيار هذه الدولة. لقد صاغ أكنور نظريته في السبعينات، عندما بدأت ميزانيات معظم الدول الصناعية في المعاناة من عجز كبير بعد أن عرفت مرحلة طويلة من التوازن بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

بالإضافة إلى ذلك فقد تعرف الباحث على مساهمة تيار الاختيار الرشيد rational choice في موضوع الدولة والموارد العامة، خاصة في كتاب مارجريت ليفي Of rule and revenue (الحكم والإيرادات) والذي تؤكد فيه على نهم كل الحكام في اقتطاع الموارد من المجتمع، وعلى الطابع اللامتناهي لذلك النهم الذي لا يوقفه إلا قدراتهم المحدودة في فرض الضرائب على المجتمع وفي تحصيلها، كما يوقفه معارضة المجتمع لذلك. فالحاكم في هذا النموذج إنسان رشيد يحاول تعظيم مصالحه. كما تعرف الباحث أيضاً على أطروحات جيمس بوشانان[12] الذي حاول تفسير الأزمات المالية للدول بطبيعة النظم الديمقراطية التي يحاول فيها السياسيون اصطياد أصوات الناخبين عن طريق زيادة الإنفاق العام وتخفيض أسعار الضرائب.

علاوة على ذلك كان لقراءات الباحث في أدبيات المدرسة المؤسسية-التاريخية الجديدة[13] new historical institutionalism دور في تطوير الإطار النظري للدراسة. كما يتضح من اسمها، هذه المدرسة تعطي أهمية خاصة لدراسة مؤسسات الدولة. فبخلاف مدرسة الاختيار الرشيد التي تركز على الحاكم لتفسير السياسات العامة، تميل هذه المدرسة لدراسة المؤسسات بقوانينها الرسمية وغير الرسمية وبتقاليدها المؤسسية التي تشكل الإطار الذي يتحرك فيه الحكام. لقد أنتجت هذه المدرسة العديد من الدراسات التي توضح كيف تمثل المؤسسات قيوداً على الحكام. فصانع القرار محكوم بقدرات أجهزة الدولة، بقوانينها وبلوائحها التي تتصف باستمرارية تصمد في بعض الأحيان أمام التغير في الحكومات.

الأهمية الاستثنائية لمالية الدولة الريعية

إذا كانت لمالية الدولة أهمية كبيرة في فهم المجتمعات الإنسانية بشكل عام، فإن هذه الأهمية تزيد في حالة الدول الريعية. مفهوم الدولة الريعية طرحه حازم الببلاوي وجياكومو

لوتشياني[14] لوصف تلك الدول التي تستمد جانباً كبيراً من إيراداتها من الريع. يتبنى الببلاوي تعريف الريع الذي قدمه أدم سميث، باعتباره هبة من الطبيعة[15] كالبترول مثلاً. فالبلاد النفطية تحصل على الجانب الأكبر من دخولها من مصدر طبيعي لم يكن لها دور في تواجده بها. وبهذا فإن إنتاج الثروة في هذه المجتمعات تقوم به نسبة محدودة من مواطنيها. . حوالي 2 % إلى 3 % من السكان يعملون في قطاع ينتج حوالي 80 % من الناتج المحلي الإجمالي. أما بقية السكان فتقتصر نشاطاتهم الاقتصادية على توزيع واستهلاك الريع.

وقد لاحظ بعض علماء الاقتصاد السياسي أن الطبيعة الريعية لدولة ما تؤدي إلى ميل نظامها السياسي نحو الاستبداد والتسلط، مثلما هو الحال في البلدان العربية. [16] فحصول الدولة على إيرادات هائلة من البترول مثلاً يجعلها لا تحتاج إلى مواطنيها لتمويل نشاطاتها. أما الدولة غير الريعية فهي مضطرة إلى طلب العون من المجتمع في شكل ضرائب، حتى تستطيع القيام بوظائفها. وتلك الضرائب التي يدفعها لها السكان تجعلها في موقف المسائلة أمامهم، لأن المواطن حين يضحي ببعض أمواله لسلطة ما فهو يتوقع منها بعض الخدمات مقابل هذه الضرائب. لذلك فالمواطن دافع الضرائب يميل لأن يكون صعب المراس أمام الدولة. أما مواطن الدولة الريعية فهو ليس مطالباً بأن يدفع للدولة أي شيء. بل إن الدولة نفسها هي التي تدفع له، سواء في شكل أجور ومعاشات أو في شكل منح وإعانات. وهي بذلك تصبح دولة رعوية، ترعى سكانها كما يرعى الراعي خرافه. ومن هنا يصبح مواطن هذه الدولة تابعاً للسلطة، وميالاً للخضوع لها. سنعود إلى تلك الفكرة في الفصل الأخير الذي نناقش فيه قضية الديمقراطية في مصر. يكفينا أن نشير إلى أن بعض علماء الاقتصاد السياسي ينظرون إلى كثرة الموارد الريعية التي تأتي لدولة ما نظرة سلبية، لأنها وفقاً لهم تؤدي إلى استبداد السلطة السياسية.

والحقيقة أن تلك النظرة السلبية لتأثيرات الموارد الريعية لا تقتصر على الاقتصاد السياسي. هناك تيار في علم الاقتصاد ينظر هو أيضاً للموارد الريعية نظرة سلبية. لقد ظهرت وشاعت نظرية "لعنة الموارد" التي صاغها ريتشارد أوتي[17]، والتي ترى أن كثرة الموارد الطبيعية في بلد ما يضر بتنميته الاقتصادية. فهو قد لاحظ أن متوسط معدل النمو الاقتصادي

السنوي في البلدان النامية التي تحظى بكثير من الموارد الطبيعية بين عامي 1975 و1997 كان 2،6 %، بينما كان المعدل 4،1 % في البلدان النامية الفقيرة من حيث الموارد الطبيعية. بالإضافة إلى ذلك فقد شاعت نظرية أخرى تسمى "بالمرض الهولندي" Dutch disease التي صاغها برونو وساكس[18]. وسميت كذلك لأن بعض علماء الاقتصاد لاحظوا أن تدفق الموارد على الاقتصاد الهولندي من اكتشافات الغاز الطبيعي خلال الستينات قد أضر كثيراً بالصناعة هناك. المرض الهولندي إذن هو تدهور القطاع الصناعي في الدول التي تظهر بها موارد طبيعية بكثرة.

مصر: نموذج للدولة الريعية

لم يغفل قطاع من الاقتصاديين المصريين عن التفاعل مع هذه النظريات السالفة الذكر، وعن دراسة ظاهرة الدخول الريعية أو الدخول الخارجية. فالاقتصاد المصري شهد منذ السبعينات تدفق العديد من الموارد الخارجية أو الريعية مثل المعونات الخارجية وتحويلات العاملين في الخارج، إلخ. كان من أهم هؤلاء الاقتصاديين جلال أمين[19]، الذي يعتقد أن الدخول الريعية هي المحرك الأساسي للاقتصاد المصري منذ منتصف السبعينات. فالاقتصاد المصري عندما ينمو، فهو ينمو بفضل الدخول الريعية، مثل البترول وقناة السويس وتحويلات العاملين في الخارج. وهو عندما تتدهور معدلات نموه فإن ذلك يكون بفعل جفاف تلك الموارد. ويظل موضوع الريع جاذباً لاهتمام الاقتصاديين الدارسين للاقتصاد المصري. وهو ما نراه في رسالة دكتوراه حديثة أعدتها الفرنسية هيلين كوتونيه[20] التي أوضحت تأثير الموارد الريعية السلبي على الصناعة المصرية. وهو نراه أيضاً في رسالة مواطنتها ماري فرانس فيرنييه[21] التي طبقت فيها نظرية "المرض الهولندي" على الحالة المصرية.

دراستنا للحالة المصرية تعالج ظاهرة الموارد الريعية من منظور مختلف عما قام به الاقتصاديون. فهي تبحث في موضوع الريع من منظور الاقتصاد السياسي. أي أنها تحاول دراسة أثار انخفاض الإيرادات الريعية ليس على الاقتصاد المصري، ولكن على الدولة وعلى السياسة. كما أنها تحلل استراتيجيات النظام السياسي وتكتيكات مؤسسات الدولة

لتنمية الإيرادات وللتكيف مع تدهور معدلاتها. فلنتذكر أن دراستنا هذه تركز على موارد الدولة وليس على موارد المجتمع. لذلك فهي تفصل بين الإيرادات الريعية التي تحصل عليها الدولة وتلك الإيرادات التي تذهب للمجتمع. فبعض الإيرادات الريعية التي تحدث عنها الاقتصاديون المصريون كانت تحويلات العاملين المصريين في الخارج. وقد عدوها ريعية لأنها دخول لا تأتي من نشاط إنتاجي داخل البلاد ولأنها لا تساهم في قيام نشاطات إنتاجية. ولكن هذه الدخول لا تدخل خزانة الدولة. لذلك فهي تخرج عن إطار موارد الدولة الريعية التي سندرس تدهورها في السنوات الأخيرة. وبهذا المعنى فإن الريع الذي تحصل عليه الدولة المصرية يتشكل من إيرادات البترول وقناة السويس والمساعدات الخارجية. نحن نتكلم إذن عن إيرادات عامة غير ضريبية لا تأتي من استقطاع دخول السكان، ولكن تأتي كهبة من السماء.

وكون هذه المصادر هبة من السماء لا ينفي أن بعض الأيادي قد عملت حتى تؤتي تلك المصادر إيراداتها. فالبترول يحتاج للعمل لاستخراجه وتحويله إلى الشكل الذي يصل به للمستهلك. وقناة السويس احتاجت أيضاً إلى مئات الآلاف من الأيادي لكي تحفرها، كما لا زالت تحتاج إلى العمل من أجل تدوير حركة النقل بها. حتى المساعدات الخارجية التي تأتي لمصر بسبب موقعها الجغرافي وأهميتها الاستراتيجية، فهي تكون جزئياً ثمرة للعمل، سواء عمل مباشر مثل نشاط النظام السياسي في إقناع الدول الأجنبية بأهمية مصر الإستراتيجية والسعي الدءوب لطلب المعونات في مقابل التوائم مع مصالح الدول الكبرى في المنطقة، أو عمل غير مباشر مثل نشاط أجيال من المثقفين والفنانين المصريين الذي مارسوا تأثيراً فكرياً كبيراً على العالم العربي، وبذلك أصبح بلدهم ذو أهمية إستراتيجية في المنطقة، الأمر الذي يعطي للنظام السياسي القابض على الأمور في القاهرة الأرضية لكي يطالب بنصيب هام من المساعدات الخارجية التي تقدمها الدول الصناعية. ولكن بالرغم من أن هذه المصادر تحتاج إلى العمل لكي تعطي عوائدها، إلا أنها تتميز بمحدودية أعداد العاملين بها بالنسبة لإيراداتها الكبيرة. بالإضافة إلى ذلك فإنها تتميز بسهولة الإيرادات، بخلاف الضرائب التي تحتاج إلى جهاز متطور لتحصيلها كما تتطلب إقناع السكان أو قصرهم على الخضوع لها.

سنرى في الفصول القادمة كيف يؤدي تناقص الإيرادات الريعية واعتماد الدولة المصرية أكثر فأكثر على الضرائب إلى إعادة صياغة العلاقة بين الدولة والمجتمع. هذه الدراسة هي محاولة لرصد وتحليل أفول الدولة الريعية في مصر، تلك العملية التي لا زالت تسير على قدم وساق والتي يعتقد كاتب هذه السطور أنها من أهم المتغيرات البنيوية التي ستصوغ التحول السياسي الذي تشهده مصر الآن، والذي ستشهده أكثر في السنوات القادمة.

تحديد مفهوم السلطة السياسية: الدولة أم النظام السياسي؟

هناك خلاف في العلوم الاجتماعية والسياسية على المفهوم الأفضل لتحليل السلطة السياسية. من الذي يحكم المجتمع؟ هل هي الدولة، أم الحكومة، أم الحكام؟ ليس هذا اختلافاً اصطلاحياً شكلياً، ولكنه يعبر عن اختلاف في التصور الفلسفي للسلطة السياسية. التيار البنيوي يتحدث عن الدولة state ولا يعير للحكام أهمية تذكر. فأهواء وميول الحكام ليست لها أهمية كبيرة في تقرير الأمور. انظر على سبيل المثال إلى أحد أكثر الصياغات البنيوية راديكالية والتي قدمها نيكوس بولانتزاس[22]. فالدولة وفقاً له تضطلع أساساً بوظيفة تحقيق الاستقرار في المجتمع لصالح الطبقة الرأسمالية المالكة. لذلك فهي تصوغ سياساتها لخدمة المصالح الطويلة الأجل لتلك الطبقة. فالعلاقة بين الرأسمالية والدولة هنا علاقة موضوعية. الرأسمالية لا تحتاج كثيراً لإقامة علاقات مباشرة مع موظفي الدولة، كما أنها لا تحتاج أن تضع بعض أبنائها على رأس السلطة التنفيذية لكي تضمن خروج سياسات مفيدة لها من قبل هذه السلطة. فالدولة مضطرة للحفاظ على مصالح الرأسمالية لأن وظيفتها الأساسية هي تحقيق الاستقرار للبنية الاجتماعية التي تكون فيها الطبقة الرأسمالية هي الطبقة المسيطرة.

يقف تيار الاختيار الرشيد rational choice على النقيض من التيار البنيوي. فالسلطة السياسية بالنسبة له تتجسد في الحاكم أو الحكام rulers المدفوعين بمصالحهم الذاتية. فالحاكم هنا فرد رشيد يحاول تعظيم مصالحه الخاصة. وهذا الفرد المدفوع بمصالح شخصية يمثل، بالنسبة لهذا التيار، نقطة البداية الصحيحة لدراسة السلطة السياسية. هكذا نرى أنه

بينما يركز التيار البنيوي على الطابع الموضوعي غير الشخصي للسلطة، فإن تيار الاختيار الرشيد يركز على الطابع الشخصي والفردي لهذه السلطة. هناك تيارات أخرى تقف موقفاً وسطياً بين التيار البنيوي وتيار الاختيار الرشيد عن طريق استخدام مفهوم النظام السياسي regime أو مفهوم الحكومة.

هذه الدراسة تستخدم مفهومي الدولة والنظام السياسي معاً. الدولة هي مجموع المؤسسات العامة، بهياكلها التنظيمية، بقوانينها، بلوائحها، بقواعدها الرسمية وغير الرسمية. وهي بذلك كيان له استمرارية تتخطى الأفراد، بل وتتخطى النظم السياسية. أما النظام السياسي فهو تنظيم الأفراد الذي يقود الدولة. بهذا المعنى فإن الدولة مفهوم أوسع من النظام السياسي. هكذا حينما يتحدث الباحث في هذا الكتاب عن النظام فهو يقصد رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء وكبار الموظفين العموميين الذين يقومون بقيادة وتوجيه أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة. مفهوم النظام إذن يشير إلى أفراد، إلى بشر من لحم ودم. ولهذا يمكن لنا أن نتحدث عن النظام بوصفه فاعلاً، يفكر ويخطط وينفذ. أما الدولة فهي ليست فاعلاً كما أنها ليست كياناً موحداً. الدولة هي حاصل جمع مؤسسات متنافرة ومتصارعة. وبهذا المعنى فإن النظام السياسي هو الفاعل المفترض فيه أن يحد من ذلك التنافر والذي يحقق التنسيق بين هذه المؤسسات من أجل القيام بالأهداف التي يختارها.

استخدام كلا المفهومين في ذات الوقت له أهمية تحليلية فائقة.. فاستخدام مفهوم الدولة وحده يؤدي غالباً إلى الحديث عن كائن خرافي، له وجود واستمرارية لا تاريخية. هذا ما نراه كثيراً في بعض التحليلات للدولة المصرية والتي تعطي لها طبيعة سرمدية (مثل المركزية) ترجع إلى عهد محمد على، بل وإلى عهد مينا في بعض الأحيان. واستخدام مفهوم النظام وحده قد يغفل حقيقة أن أية مجموعة حاكمة عندما تصل للسلطة تجد في انتظارها مؤسسات عامة لها تراث وقوانين وأعراف. وهذا التراث يتفاعل مع النظام السياسي الجديد، فهو باستطاعته أن يسمح بتحقيق بعض الأهداف، كما بإمكانه أن يعوق أهدافاً أخرى. لهذا فإن أحد أهم الأشياء التي من المفترض أن يقوم بها أي نظام سياسي جديد هي إجراء تعديلات على الدولة حتى تنجح في الاستجابة لمشروعات هذا النظام. هذا التمييز الذي نقيمه بين

الدولة والنظام السياسي هو تمييز تحليلي سياسي، لا يطابق المفهوم القانوني للدولة وللسلطة السياسية.

على أننا في بعض الأحيان سنلجأ لاستخدام مفهوم الحكومة كما هو مستخدم في المفردات السياسية الرسمية المصرية لوصف مجلس الوزراء. سنستخدم هذا المفهوم عندما نتحدث عن الفاعل الذي يقرر السياسات الاقتصادية غير الاستراتيجية، لأنه وكما هو معلوم، فإن الإدارة اليومية للسياسية الاقتصادية المصرية تقوم بها الحكومة.

مصر: نظام استبدادي ودولة رعوية

لعله من المفيد في هذه المقدمة، وقبل الدخول في فصول الدراسة، أن نطرح المفهوم الذي نتبناه عن النظام السياسي المصري في عهد مبارك. أهم خاصية تميز هذا النظام هو كونه نظاماً تسلطياً أو استبدادياً يفتقد للديمقراطية authoritarian regime. نتبنى هنا تعريف الديمقراطية الذي يقدمه هوبر وروشماير[23]. الديمقراطية تحتوي على ثلاثة عناصر: أولاً انتخاب الشعب بشكل دوري وعادل لممثلين له. ثانياً خضوع جهاز الدولة لرقابة النواب المنتخبين. ثالثا، تمتع الناس بحرية التعبير والتنظيم. وبتطبيق هذا التعريف على الحالة المصرية يتضح أن النظام هنا يتميز بالاستبداد. صحيح هناك انتخابات دورية، لكنها تتميز بقدر عال من التزوير أو بتدخل أجهزة الدولة لنصرة مشرحين على حساب منافسيهم. بالنسبة لحرية التعبير، فهي محدودة وبالنسبة لحرية التنظيم فهي شبه معدومة. أضف إلى ذلك أن جهاز الدولة لا يخضع لسلطة النواب المنتخبين، بل يخضع لرئيس الجمهورية الذي يتمتع بصلاحيات شبه مطلقة. يقوم النظام الاستبدادي المصري على آليات عنيفة تارة وآليات ناعمة تارة أخرى في احتكاره للحكم. لقد درجت بعض الكتابات في السبعينات والثمانينات على وصف النظام المصري بأنه نظام من نوع الديمقراطية المحدودة limited democracy أو في مرحلة تحول transition من الاستبداد إلى الديمقراطية. ولما كانت مرحلة "التحول" قد طالت بدون أية أفق على نهايتها، ولما مالت الطبيعة الاستبدادية للنظام في الزيادة خلال التسعينات[24]، وبذلك أكلت ما تبقى مما سمي "بالديمقراطية المحدودة"، لذلك يكون من الأصوب النظر إلى النظام المصري الحالي بوصفه نظاماً استبدادياً.

هذا النظام السياسي الاستبدادي هو الامتداد الطبيعي للنظام الذي أسسه الضباط الأحرار منذ عام 1952. لقد اختار عبد الناصر السادات واختار السادات مبارك. وفي الحالتين كان الخليفة المختار هو من استمر في الحكم. وفي الحالتين لم يأت الخليفة بانقلاب عسكري أو انقلاب دستوري. هذا الانتقال الهادئ والسلمي للسلطة يشي بأن نظام 1952 لم يتغير وإن كانت قد شابته بعض التحولات. صحيح أن السادات قد انقلب على كثير من سياسات عبد الناصر، وأن مبارك قد كبح الساداتية والساداتيين بعد وصوله إلى السلطة، ولكن هذا النوع من التحولات يحدث في كل النظم الاستبدادية مع انتقال السلطة من حاكم إلى آخر. انظر إلى الاتحاد السوفييتي وكيف انقلب خروشوف على سياسات ستالين. انظر إلى الجزائر وكيف انقلب الشاذلي بن جديد على كثير من سياسات هواري بومدين. والاختلاف بين سياسات الرؤساء المتعاقبين على رأس النظم الاستبدادية يرجع إلى عدة عوامل، منها اختلاف طبيعة وميول كل رئيس، ومنها التغيرات التي تلحق بالمجموعة الحاكمة نفسها، ومنها أيضاً التحول في البيئة الداخلية والخارجية المحيطة بالنظام الاستبدادي. على الرغم من التحولات في السياسة الاقتصادية وفي السياسة الخارجية للنظام من عبد الناصر للسادات، ومن السادات لمبارك، ظلت بعض "الثوابت" للنظام المصري قائمة وعلى رأسها الطبيعة الاستبدادية. وقد كان الميل الاستبدادي يقل مع قدوم الرئيس الجديد، ولكنه سرعان ما كان يزيد من جديد.

بالإضافة إلى ذلك فإن أهم "الثوابت" التي قاومت الزمن خلال حكم الرؤساء الثلاثة كانت الدولة الرعوية التي أرسى قواعدها جمال عبد الناصر واستمرت في عهدي السادات ومبارك. المقصود بالدولة الرعوية هنا هي تلك الدولة التي تتحكم في موارد كثيرة تستطيع بواسطتها أن توزع الكثير العطايا على بعض القطاعات النشطة من السكان، وهي بذلك تنجح في احتوائهم وتدجينهم. والعطايا تبدأ من الدعم السلعي وتمر بالرعاية الصحية وتصل للتوظيف المباشر في جهاز الدولة، الذي يمكن اعتباره أم العطايا، لأنه يحقق قدراً عظيماً من سيطرة النظام السياسي على الأفراد. والدولة الرعوية في مصر هي الوجه الأخر للدولة الريعية. فما تحصل عليه الدولة من دخول ريعية يسمح للدولة الرعوية بالقيام بوظائفها في توزيع العطايا ومن ثم تحقيق السيطرة السياسية. ومن هنا كان أهم ما يميز النظام السياسي

المصري هو السعي الدءوب لتنمية الإيرادات الريعية خاصة عن طريق المساعدات الخارجية. ظلت تلك الخاصة قائمة تحت حكم عبد الناصر والسادات ومبارك. في عهد عبد الناصر احتلت مصر المرتبة الأولي في العالم من حيث المساعدات السوفييتية. وفي عهدي السادات ومبارك احتلت المرتبة الثانية من حيث المساعدات الأمريكية.

يعتقد بعض الباحثين في السياسة المصرية أن عبد الناصر[25] أسس عقداً غير مكتوب بين الدولة والمجتمع ينص على أن الدولة ملتزمة بتقديم بعض الخدمات للشعب في مقابل أن يتقبل هذا الشعب النظام السياسي ويمتنع عن المطالبة بحقوقه السياسية وعن المشاركة في السياسة بشكل مستقل. أي أن نظام عبد الناصر قد قايض الحقوق الاجتماعية بالحقوق السياسية. وذلك ما يفسر لجوء نظام 23 يوليو للعنف الشديد في مواجهة أي تحرك للحركة العمالية (إعدام قيادات العمال خميس والبقري في 1952) في نفس الوقت الذي كان لا يبخل عليها بالكثير من الحقوق الاجتماعية. لم يكتف عبد الناصر بضمان العديد من الحقوق الاجتماعية لبعض الفئات، ولكنه زاد على ذلك بأن جعل الدولة هي التي تقوم بنفسها بتقديم تلك الحقوق. فإذا كان العمل حق، فإن الدولة هي التي تقوم بتوفير هذا الحق. وإذا كان العلاج حق فإن الدولة أيضاً هي التي تتولى القيام به. وهذا ما أدى إلى نمو غير مسبوق في جهاز الدولة وإلى نفوذ متصاعد للبيروقراطية. الدولة الرعوية كانت أداة عبد الناصر في إقامة نظامه السياسي. بدونها كان لنظامه أن يتحول إلى محض نظام قمعي واستبدادي يقوم على الإرهاب والعنف.

أثبتت الدولة الرعوية في عهد عبد الناصر كفاءة في تحقيق الاستقرار السياسي. ولكن مشكلة تلك الدولة أنه يجب تغذيتها طوال الوقت بالموارد المالية حتى تستطيع تحقيق وظيفة الضبط السياسي بكفاءة. وبعد الدفعة الأولى التي حققها النظام السياسي الناصري بالاعتماد على الأموال التي صادرها من الرأسمالية، خاصة جناحها الأجنبي، كان على ذلك النظام أن يبحث عن موارد أخرى. موارد فشل النظام في توليدها ذاتياً من الدولة. وهو الأمر الذي تأكد منه النظام السياسي بانتهاء الخطة الخمسية الأولى عام 1965 والتي عجزت عن توليد موارد للانطلاق في خطة أخرى. لهذا كان الميل إلى تعبئة الموارد الخارجية وطلب

المعونة الأجنبية هو طابع أصيل في النظام السياسي الذي أسسه عبد الناصر والذي جدده السادات ومبارك. لذلك لم يكن من الغريب أن يكون أول صدام لعبد الناصر مع الغرب يدور حول تمويل بناء السد العالي والذي امتنع البنك الدولي عن المساهمة فيه.

وبوقوع الاقتصاد المصري في الركود منذ 1966، وبهزيمة الجيش في سيناء عام 1967 أصبح احتياج ناصر للأموال الخارجية مسألة حياة أو موت، للدفع باستثمارات جديدة داخل الاقتصاد المأزوم، ولإعادة بناء الجيش المحطم. هذا ما جعل المصالحة التي أجراها عبد الناصر مع النظم النفطية المحافظة ضرورية. وقد نجح فيها عبد الناصر واستطاع بذلك أن يعيد بناء الجيش في سنوات معدودة، بمعاونة الاتحاد السوفيتي. وهكذا نجح خليفته في تحقيق نصر جزئي على إسرائيل. ولكن بانتهاء الحرب وجد السادات نفسه في مأزق شديد. فالدول النفطية لم تعد راغبة في تقديم نفس الدعم للنظام المصري. والاتحاد السوفييتي، الظهير القوي للنظام المصري، دخل في مرحلة ركود اقتصادي شديد وفي نفس الوقت بدأ في انتهاج سياسية وفاق أو ارتخاء مع الولايات المتحدة. وأصبح بذلك يفتقد القدرة والرغبة في تقديم نفس المستوى من الدعم لدول في العالم الثالث مثل مصر.

كان التحول الكبير الذي قام به السادات من الشرق إلى الغرب، من التحالف مع الاتحاد السوفيتي إلى التحالف مع الولايات المتحدة، يمثل في جانب منه محاولة للخروج من الأزمة المالية التي هددت استقرار النظام. لم يمل الرئيس السادات من تفسير التحولات الهائلة التي أجراها في توجهات النظام بالقول إنه بنهاية حرب أكتوبر كان رصيد الخزانة المصرية صفر. وهو الأمر الذي لم يلتفت إليه أحد كثيراً، لأنه اعتبر محض تبرير لاختيارات السادات السياسية التي كانت تضمر إعجاباً شديداً بالغرب.ولكن تفسير التحولات السياسية والاجتماعية التي قام النظام المصري بها في السبعينات بالرجوع إلى شخصية السادات فحسب هو تبسيط مخل للقضية. الاحتياج الشديد للموارد جعلت النظام أمام اختيارين كلاهما صعب. الأول هو مزيد من التحالف مع الاتحاد السوفيتي على المستوى الخارجي، ومزيد من السياسات "الاشتراكية" على الصعيد الداخلي. والثاني كان الاتجاه غرباً على المستوى الخارجي (خاصة للولايات المتحدة) والتوجه نحو تنمية الرأسمالية الخاصة على

الصعيد المحلي. وأمام هذين الاختيارين انقسمت المجموعة الحاكمة إلى اتجاهين. الاتجاه الأول كان عنوانه على صبري، والثاني كان عنوانه أنور السادات. لقد فاز الاتجاه الثاني بالرغم من أنه كان يمثل اختيار الأقلية، وذلك بفضل سيطرة ذلك الاتجاه على رئاسة الجمهورية (الشرعية الدستورية) وبفضل ذكاء ذلك الاتجاه الذي كان يضم في صفوفه داهيتين سياسيتين، أنور السادات وحسنين هيكل. إذن الصدام الذي وقع بين جناحي النظام السياسي المصري في السبعينات لا يجب أن يحجب حقيقة أنهما جناحان لنفس السلطة، يحملان إجابتين على نفس السؤال.

لقد نجح السادات وجناحه فعلاً في تعبئة الموارد الخارجية التي استطاع بها أن يحقق الاستقرار طوال عشر سنوات. والذي يتحاشى الناصريون والساداتيون قو له على السواء هو أن الدولة المصرية وصلت في عهد السادات، الذي رفع شعار الانفتاح الاقتصادي، إلى مرحلة من التضخم لم تصلها أبداً في عهد عبد الناصر، الذي رفع شعار الاشتراكية. دليلنا على ذلك هو نسبة التوظف الحكومي إلى إجمالي التوظف في الاقتصاد ونسبة الإنفاق العام إلى إجمالي الناتج المحلي الإجمالي. سنعود إلى ذلك فيما بعد. لقد اعتمد ذلك النمو على إيرادات قطاعي البترول، وقناة السويس، بالإضافة بالطبع إلى المساعدات الخارجية. صحيح أن النظام السياسي فتح الطريق أمام الرأسمالية الخاصة، وصحيح أنه حاول في بعض الأحيان تقليص الإنفاق الاجتماعي خاصة الدعم (يناير 1977)، ولكن تظل حقيقة ساطعة لا يمكن إنكارها وهي أن السادات قد استلم دولة متضخمة من عبد الناصر، وسلمها أكثر تضخماً إلى مبارك، الذي لم يجد بد هو أيضاً من أن يتركها تتضخم. كأن هناك قوة خفية لكن هائلة تدفع الدولة للنمو حتى ولو اقتنع النظام السياسي بضرورة الحد من نموها. هذه أحد أهم علامات عجز النظام السياسي المصري منذ أواخر السبعينات. لقد أصبح يقول شيئاً ويفعل شيئاً أخر. ففي الوقت الذي كان يعلن فيه الانسحاب النسبي للدولة من الاقتصاد، واصلت البيروقراطية نموها. قد نختلف في تفسير ذلك، ولكن الذي لا يحتمل الكثير من الخلاف هو تأثيره على قدرات النظام على الضبط السياسي. لا شك أن نمو الدولة في عهد عبد الناصر، والسادات ومبارك كان عنصر استقرار للنظام الحاكم.

ولكن لاعتبارات عديدة، سنعود لها فيما بعد، أخذت إيرادات الدولة في التراجع السريع منذ منتصف الثمانينات. وأصبحت قدرتها على النمو محدودة، بل شبه معدومة. وقد اكتشف النظام بمرور الوقت أن الانخفاض في إيراداته ليس بالشيء العارض ولكنه مزمن. هكذا دخل النظام السياسي المصري أصعب أزمة له منذ هزيمة 1967. فهو ليس بقادر على إنتاج وظائف للعاطلين، وهو عاجز أيضاً عن قيادة تنمية اقتصادية تقوم على الرأسمالية الخاصة وتستطيع استيعاب طالبي الوظائف. لكنه بالرغم من هذا وذاك استطاع أن يستقر في الحكم. وهذا الاستقرار لم يأت بمحض الصدفة.

من الصحيح أن الوضع الإقليمي كان عاملاً مساعداً (خاصة غزو صدام للكويت). لكن قدرة النظام على التعايش مع الانخفاض الرهيب في إيراداته كان نتاج استراتيجيات طبقها ونجح فيها أحيانا وفشل فيها أحياناً أخرى. ولكن الأزمة تتزايد وقدرات هذه الاستراتيجيات على الصمود قلت. بأفول الدولة الريعية وبتآكل الدولة الرعوية يفقد النظام السياسي المصري أحد أهم أدواته في السيطرة. لا شك أن مصر تدخل مرحلة جديدة في تاريخها الاقتصادي والسياسي. هذه الدراسة تحاول رصد وتحليل هذه المرحة الانتقالية من تاريخ مصر.

مدى الثقة فى البيانات التي اعتمدت عليها الدراسة

ربما تكون النقطة التي يتوجب الإشارة إليها قبل أن ننهي المقدمة هي مصداقية البيانات التي أخضعناها للدراسة. تلك البيانات تتنوع في الحقل الذي تصفه، من بيانات اقتصادية ومالية وسياسية وقضائية، إلخ. سنخصص هذا الجزء للحديث عن مصداقية بيانات مالية الدولة باعتبارها الأكثر حساسية والأصعب منالاً، وباعتبارها أيضاً العمود الفقري للدراسة التي لا يمكن الوثوق بنتائجها بدون أن تتحلى البيانات التي قامت عليها بحد أدني من الدقة والمصداقية.

تتوفر البيانات المصرية عن مالية الدولة في وثيقتين أساسيتين: الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي للموازنة العامة للدولة. الموازنة العامة يتم إعدادها في بداية السنة المالية وتحتوى على توقعات بحجم معين للإيرادات العامة خلال سنة معينة كما تحتوى على

مخصصات الإنفاق العام. ولكن قد يحدث أثناء السنة المالية أن تقل الإيرادات عن مستواها المقدر أو أن يزيد الإنفاق عن أرقامه المخططة. لهذا فإن الحساب الختامي يعتبر المصدر الأدق للمالية العامة للدولة، لأنه يُعَد بعد نهاية السنة المالية ويحتوي على الأرقام الفعلية لإيرادات ولنفقات الدولة. سنعتمد بشكل أساسي على هذه البيانات.

بالإضافة إلى ذلك تتوفر بيانات المالية العامة في النشرات التي يصدرها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي خاصة في كتابه السنوي Government finance statistics year book. وهذه البيانات تعتمد بالأساس على المصادر المصرية المذكورة أعلاه، فليس لهذه المؤسسات الدولية مصادر خاصة للمعلومات. لذلك فقد فضلنا الاعتماد على بيانات الحساب الختامي، خاصة وأن هذه الوثيقة تكون على درجة من تفصيل البيانات لا تتوفر في النشرات الدولية. لكننا سنلجأ في بعض الأحيان إلى بيانات المؤسسات الدولية في بعض المسائل، خاصة فيما يخص المقارنات مع دول أخرى. مصادرنا تشتمل أيضاً على بيانات وزارة التخطيط، المتوفرة في الخطط السنوية والخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى بعض التقارير مثل "البعد الإقليمي للخطة".

إلى أي مدى يمكن الثقة ببيانات مالية الدولة المصرية ؟ ماذا عن الفساد ؟ من المؤكد أنه يوجد في مصر مستوى مرتفع من الفساد. في عام 2001 صنفت منظمة Transparency international الدولة المصرية في مرتبة متدنية. حصلت مصر على 3،6 درجة من 10 في مؤشر الفساد، والذي تعتبر أي دولة فيه فاسدة إذا حصلت على درجة أقل من 5. لقد احتلت مصر المرتبة 54 على المستوى العالمي في تلك السنة. والحقيقة أن الفساد يؤثر بطبيعة الحال على البيانات الخاصة بالمالية العامة، لأنه يعني ببساطة أن هذه البيانات لا تحتوي على كل المعاملات المالية التي تحيط بإيرادات الدولة وبنفقاتها. فعندما يحصل موظف عام على رشوة مقابل إعفاء مواطن من دفع المستحق عليه للدولة فإن هذا الموظف يستأثر في هذه الحالة بموارد كان من المفترض لها أن تصب في الخزانة العامة. ولكن هذا النوع من الفساد لا يلغي مغزى وأهمية بيانات الإيرادات العامة. لأنه إذا ذكرت البيانات الرسمية أن الدولة قد حصلت على حصيلة ضريبية بمقدار مليار جنيه، على سبيل المثال، فليس هناك أي شك

في أن الدولة قد حصلت فعلاً على هذا المبلغ. صحيح أن الدولة كان لها أن تحصل على مبالغ أكثر لو لم ينحرف موظفوها. لكن يظل أن الدولة قد حصلت بالفعل على مليار جنيه.

الأمر نفسه ينطبق على النفقات العامة. فإذا رصد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة إنفاقاً بمقدار 100 مليون جنيه، على سبيل المثال، لبناء مستشفي، فليس هناك أي شك في أن الدولة قد أنفقت بالفعل هذا المبلغ. ربما يكون جزء من هذا المبلغ قد تسرب إلى بعض الموظفين على شكل مكافآت وبدلات نظير اجتماعات اللجان الوهمية. ربما يكون الموظف المسئول قد حصل على رشوة من أجل منح مشروع التشييد لشركة مقاولات عوضاً عن شركات أخرى. ربما يكون هذا الموظف قد حصل على رشوة لاستلام مستشفى غير مطابق للمواصفات الفنية التي تم الاتفاق عليها. ربما يكون نصف المخصصات الاستثمارية للمستشفي قد أُهدرت في تجهيز المكتب الفخم لمدير المستشفي. الاحتمالات كثيرة.. لكن يظل أن الدولة قد أنفقت بالفعل 100 مليون جنيه على بناء مستشفي.

هذه الدراسة وإن كانت لا تقلل من أهمية ظاهرة الفساد في مالية الدولة المصرية، فإنها لن تتعرض بشكل منهجي لهذه الظاهرة لأن الزاوية التي ننظر من خلالها لمالية الدولة تهدف، كما قلنا من قبل، إلى دراسة تطور إيرادات ونفقات الدولة واستراتيجيات النظام السياسي في التكيف مع التناقص في موارده.

والحقيقة أن المشكلة الكبرى في بيانات المالية العامة المصرية لا تكمن في الفساد بقدر ما تكمن في انتهاك مبدأ شمول الموازنة العامة للدولة، وهو الذي يعتبره خبراء المالية العامة من المبادئ المقدسة. فمن المفترض أن الموازنة العامة هي كشف حساب بكل إيرادات ونفقات الدولة. وهي بهذا المعنى يجب أن تحتوي على كل الإيرادات وعلى كل المصروفات حتى تعطى صورة واضحة عن مدى التوازن في الموازنة بين ما يدخلها من إيرادات وما يخرج منها من مصروفات. ولكن عندما تميل الدولة إلى تلقي إيرادات والقيام بمصروفات خارج هذه الموازنة، فإن السلامة المالية للدولة تكون في خطر، لأنه يصعب في هذه الحالة تكوين صورة واضحة ودقيقة عن التوازن بين إيرادات الدولة ومصروفاتها. هذا هو الوضع في مصر حالياً. فالموازنة العامة للدولة لا تشتمل اليوم على إيرادات العديد من الجهات مثل القطاع العام

والهيئات الاقتصادية. ومما زاد الطين بلة أن العقدين الأخيرين شهدا توسعاً غير محدود في قيام مؤسسات الدولة بإنشاء صناديق خاصة لا تنضوي تحت الموازنة العامة للدولة[26]، كما سنرى في الفصول اللاحقة. لم يفسر النظام السياسي المصري لجوئه إلى استبعاد هذه الإيرادات والنفقات من الموازنة. أغلب الظن أن ذلك يعود إلى رغبة النظام في إبقاء الرقم الفعلي للنفقات العامة بعيداً عن أعين المؤسسات المالية الدولية، التي كانت تمارس ضغوطاً على النظام من أجل السيطرة على نفقاته. من المرجح أيضاً أن ذلك يعود إلى اتجاه النظام إلى إعطاء مؤسسات الدولة هامش من الاستقلال والمرونة في تعبئة وإدارة بعض الموارد، باعتبار أن موارد تلك الصناديق تخضع لقيود أقل مما تخضع له موارد الموازنة العامة. ومن المرجح أيضاً أن النظام يحاول إبقاء بعض الإيرادات والمصروفات بعيدة عن الأعين. صحيح أن موازنات الصناديق الخاصة تخضع للرقابة المحاسبية والأمنية التي يقوم بها الجهاز المركزي للمحاسبات، لكنها لا تخضع لرقابة مجلس الشعب كما هو الحال في الموازنة أو لرقابة "الرأي العام".

المشكلة الكبرى الثانية فيما يخص بيانات المالية العامة تكمن في غياب الشفافية. صحيح أن وزارة المالية تنشر كل سنة بيانا ماليا وبيانا إحصائياً عن الموازنة، ولكن هذه النشرات لا تحتوي إلا على أرقام عامة غير مفصلة للإيرادات والمصروفات. ناهيك عن أن هذه البيانات تخص الموازنة العامة والتي قلنا فيما سبق أنها تشتمل على الأرقام المقدرة والمخططة للإيرادات وللنفقات العامة، ولا تشتمل على الأرقام الفعلية التي لا يحتويها إلا الحساب الختامي. لم تقم وزارة المالية أبداً بنشر الحساب الختامي. وتظل هذه الوثيقة موضع تكتم شديد. من المتاح للباحثين أن يدخلوا إلى مكتبة وزارة المالية وأن يضطلعوا على ما شاءوا من بيانات، إلا الحساب الختامي. تظل هذه الوثيقة محفوظة في أحد دواليب المكتبة ولا يكون الاضطلاع عليها متاحاً إلا لمن يحصل على إذن من وكيل أول الوزارة.

على أن وزارة المالية مضطرة، بحكم الدستور، أن تتقدم كل سنة بالحساب الختامي إلى مجلس الشعب. فالمادة 118 من دستور جمهورية مصر العربية تنص على أنه "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد عن سنة واحدة من

تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه باباً باباً ويصدر بقانون..." ومن هذا المنفذ تتسرب بيانات الحساب الختامي إلى دوائر أوسع قليلاً من الدائرة الضيقة جداً التي تحاول السلطات المالية إبقاء الحساب الختامي فيها. ولكن وزارة المالية وإن كانت لم تنجح في الحفاظ التام على سرية الحساب الختامي فهي قد جعلت من الحصول على هذه الوثيقة أمراً شديد الصعوبة. هذا بالإضافة بالطبع إلى أن الحساب الختامي وثيقة فنية لا يستطيع التعامل معها إلا المتخصصون. أي أن الحصول على الوثيقة في كثير من الأحيان لا يؤدي إلى انتشار المعرفة بمحتوى بيانات الحساب الختامي.

تقول السلطات المالية إن الحفاظ على سرية الحساب الختامي يرجع لأسباب خاصة بالأمن القومي. على أنها لا تقول لماذا تستطيع دول كثيرة أخرى الحفاظ على أمنها القومي بدون التكتم على بيانات المالية العامة؟!. وهي لا تقول أيضاً لماذا تكون تلك البيانات متاحة للمؤسسات المالية الدولية وغير متاحة للباحثين وللمهتمين من المصريين؟!. والحقيقة أن غياب الشفافية في هذه البيانات لا يهدف إلى التستر على الفساد، كما يعتقد البعض. فالفساد بالتعريف هو تدفقات مالية خارجة عن القانون. وهي بهذا المعنى غير مرصودة في أية أوراق رسمية. التكتم في بيانات الحساب الختامي يهدف إلى إخفاء التوزيع الحقيقي للموارد في داخل الدولة المصرية. فكما يقول رودلف جولدشيد "الميزانية هي الهيكل العظمي للدولة منزوعاً عنه كل أيديولوجيات التجميل"[27]. بعبارة أخرى، النظم السياسية تقول أنها تفعل أشياء كثيرة، ولكن ما تفعله الدولة حقيقة مثبت ومرصود في فواتير حساباتها.

الهوامش والمراجع

(1) SPRINGBORG Robert. Mubarak's Egypt: fragmentation of the po

litical order. Boulder، Colo. : Westview، 1989

(2) Reuter، 17 Juillet، 1990

(3) Embassy of the United states of America، Economic trends report، Egypt،

September 2004، p. 1

(3) محسوبة من الباحث اعتمادا على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة. وعلى بيانات وزارة الاقتصاد. النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة.

(4) لمزيد من التفاصيل عن زيادة الميل الاستبدادي للنظام المصري في السبعينات انظر KIENLE Eber

.hard. A grand delusion، democracy and economic reform in Egypt

.London : I.B. Tauris publishers، 2000

(5) لم تقتصر عودة الاقتصاد السياسي على دراسة المجتمعات ولكن أيضاً على النظام الدولي. وهو ما أدى إلى تأسيس علم الاقتصاد السياسي الدولي International political economy الذي تطور كعلم فرعي داخل علم العلاقات الدولية.

(6) انظر على سبيل المثال إلى دورية new political economy.

(7) Wright، Colin. (1990) 'Competing Conceptions of Political Economy'،

.in From Political Economy to Economics - and back?، eds. J. H. Jr. & C

Wright، Institute for Contemporary Studies، San Francisco

SKOCPOL Theda et. al. Bringing the state back in. New York : Cambridge

university press، 1985 ; CLARK C.، ROY K. C. Comparing development patterns in Asia. Boulder، Colo. : Lynne Rienner، 1997 ; CHAN S. East Asian dynamism : growth، order، and security in the pacific region. 2e ed. Boulder، Colo. : Westview، 1993 ; AMSDEN A.H. The state and Taiwan's economic development. Bringing the State back in / ed. par Theda Scokpol .et al

(8) MIGDAL Joel. Strong societies and weak states. New jersey : Princeton .university press، 1988

(9) SCHUMPTER، Joseph. The crisis of the tax State. International Eco .nomic Papers. 1918، vol. 4، p. 5-38

(10) O'CONNOR James. The fiscal crisis of the state. New York : Saint mar .tin press، 1973

(11) LEVI Margret. Of rule and revenue. Berkeley، L.A.، London : Univer .sity of California press، 1988

(12) BUCHANAN James، Richard WAGNER. Democracy in Deficit. New .York : Academic press، 1977

(13) انظر على سبيل المثال أعمال: HALL، Peter. Political science and the three new .institutionalisms. Political studies، 1996، XLIV، p. 936-957. وأيضاً STEINMO Sven et al. Structuring Politics. Historical Institutionalism in .comparative analysis. Cambridge : Cambridge university press، 1992 STEINMO Sven. Taxation and democracy. Swedish، British and American approaches to financing the modern state. New Haven and London : .Yale university press، 1993

(14) BEBLAWI، Hazem، LUCIANI Giacomo. The rentier State in the Arab .world. London : Croom Helm، 1987

Beblawi، Hazem. The Rentier State in the Arab World. In Giacomo L –(15)
.ciani (ed.). Public Finance in the Arab Countries. P.201

LUCIANI Giacomo. Ressources، revenues and authoritarianism in the (16)
Arab world، beyond the rentier State. Political liberalization and democra-
tization in the Arab World / ed. par Rex BRYNEN et. al.، vol. 1. London :
.Lynne rienner publishers، 1999

AUTY Richard. Resource abundance and economic development : i –(17)
proving the performance of resource – rich countries. Helsinki : UN univer-
.sity / World institute for development economics research، 1998

SACHS، Jeffrey BRUNO M. Energy and resource allocation : a dyna –(18))
ic model of the "Dutch disease". Review of economic studies، 1982، n° 49، p.
.845-859

AMIN Galal. Egypt's economic predicament. New York : E.J. Brill، (19)
.1995

COTTONET Hélène. Ressources exogènes، performances industrielles (20)
et croissance : le cas de l'Égypte، 1970-1997. Thèse de doctorat d'économie،
.Université de Clermont-Ferrand، 2003

VERNIER، Marie-France. Essor des recettes en devises et intervention (21)
de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien. Thèse de
.doctorat، Paris XIII، 1999

POULANTZAS Nicos. Political Power and Social Class. London : Ve –(22)
.so، 1969

HUBER Evelyne; RUESCHEMEYER Dietrich، The impact of economic (23)
development on democracy. Journal of Economic Perspectives، Summer
.93، Vol. 7، Issue 3، p.71، 15p

(24) انظر في ذلك - KIENLE Eberhard. A grand delusion، democracy and economic reform in Egypt. London : I.B. Tauris publishers، 2000.

(25) انظر على سبيل المثال: WATERBURY John. The Egypt of Nasser and Sadat: the political economy of two regimes. Princeton : Princeton university press، 1983.

(26) صدر قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 المعدل بالقانون رقم 11 لسنة 1979 حيث أشار إلى أن تشمل الموازنة العامة جميع الاستخدامات والموارد واستثنى الحسابات والصناديق الخاصة من قاعدة شمول الموازنة ونص في المادة 20 منه على أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة. انظر في ذلك دراسة طه عبد المطلب عن الصناديق الخاصة.

(27) عبارة مذكورة في GUEX Sébastien. L'Argent de l'État. Lausanne : Editions Réalités sociales، 1998.

الفصل الأول

تطور حجم الدولة المصرية فى ظل حكم مبارك: فتش عن الإيرادات!

يهدف هذا الفصل إلي رصد وتحليل تطور إيرادات ونفقات الدولة المصرية منذ الثمانينات من أجل الإجابة على سؤالين. . الأول: ما هي العوامل التي تفسر التقلبات في إيرادات ونفقات الدولة؟ الإجابة التي نقدمها هنا هي أن الإيرادات العامة هي القوة المحركة لنشاط الدولة. إذا زادت، زادت معها النفقات العامة، وإذا انخفضت، انخفضت معها تلك النفقات. السياسة الاقتصادية الرسمية – تدخلية كانت أو ليبرالية – لا تؤثر كثيرا على حجم النفقات العامة. فزيادة النفقات العامة أو انخفاضها لا ينبع من قرار، ولكنه يترتب على تقلبات الإيرادات. السؤال الثاني: ما هي العوامل التي تتحكم في حجم إيرادات الدولة؟ الإجابة هي الإيرادات الريعية من عائدات البترول وقناة السويس والمساعدات الخارجية. في الحقيقة الإيرادات الريعية هي القوة المحركة لمالية الدولة المصرية منذ السبعينيات. وبدون فهم تقلبات تلك الإيرادات لا يمكن تفسير التحولات التي تحدث في السياسة الاقتصادية.

1981: مبارك يعلن عن سياسة اقتصادية جديدة

بعد عدة أسابيع من تولي حسني مبارك رئاسة الجمهورية كتب رئيس تحرير جريدة الأهرام مقالاً يؤكد فيه عمق الأزمة الاقتصادية[1]. لقد اعتبرها أحد العوامل التي أدت إلى اغتيال الرئيس السادات. كان هذا المقال يؤذن لخطاب اقتصادي رسمي يختلف عما ساد في السبعينات وبداية الثمانينات. فقبل اغتيال الرئيس السادات كانت الصحف الرسمية

تتحدث عن الرخاء الاقتصادي الذي وصلت إليه مصر. لا يجب أن ننسى أن نظام السادات كان قد وعد في أواخر السبعينات أن يكون 1980 هو عام الرخاء. وكان نائب رئيس الوزراء قد أعلن في سبتمبر 1980 أن الاقتصاد المصري في بداية عهد الرخاء. ولم يكد يمر على ذلك عام، حتى اختارت صحيفة الأهرام عنواناً لها : "دخول مصر بالفعل في مرحلة الرخاء الاقتصادي بعد مرحلة من المعاناة".[2] وكان لهذا الخطاب الاقتصادي الرسمي المتفائل أن تغير بعد موت السادات.

تجلى التوجه الرسمي الجديد في المؤتمر الاقتصادي الذي دعا إليه الرئيس مبارك والذي عُقد بالفعل في فبراير 1982. في الخطاب الافتتاحي للمؤتمر قال مبارك أن الهدف من عقد المؤتمر ليس التوصل إلى توصيات عامة ولكن تقييم الوضع الاقتصادي من أجل الخروج ببرنامج عمل[3]. كانت الخلاصة التي توصل إليها المؤتمر والتي ظهرت في البيان الختامي هي العودة للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي وتوجيه سياسية الانفتاح الاقتصادي إلى الإنتاج. وأكد الأمين العام للمؤتمر أن سياسة الانفتاح الاقتصادي يجب أن تستمر، ولكن ما يجب العمل عليه هو تقليص الاستهلاك وزيادة الإنتاج. وأضاف أن الاهتمام الذي توليه الحكومة لدفع القطاع الخاص إلى القطاعات الإنتاجية سوف يجعلها تتخذ التدابير الكفيلة لتحقيق ذلك[4].

فتح هذا التوجه الرسمي الجديد الساحة لنقاش محتدم في الإعلام الرسمي والمعارض عن جدوى سياسة الانفتاح الاقتصادي. كانت مجلة الأهرام الاقتصادي ساحة أساسية لهذا النقاش. فقد فتحت أبوابها لاقتصاديين من اليسار، مثل فؤاد مرسي، رمزي زكي وآخرين. بالنسبة لهذا التيار كانت سياسة الانفتاح فاشلة وذلك لعدة اعتبارات، لعل من أهمها هو ما نتجت عنه السياسة من خلق ميول استهلاكية واستيرادية على حساب القطاعات الإنتاجية خاصة الصناعة. لم يكن النمو في السبعينيات إلا نتاج لتدفق الدخول الريعية مثل قناة السويس والبترول والمساعدات الأجنبية. أما الرأسمالية المصرية، وفقاً لهم، فقد انهمك معظمها في المضاربة وفي الاستثمار في المجالات السهلة ذات الربح السريع مثل الاستيراد وبناء العقارات. هذا ما سماه اليسار بالقطاع الطفيلي من الرأسمالية المصرية. كان

برنامج الخروج من هذا المأزق الانفتاحي بالنسبة للتيار اليساري يتمثل في تشجيع الرأسمالية "الوطنية" عن طريق الحد من الاستيراد (أي زيادة الحماية الجمركية). هذا بالإضافة بالطبع إلى تفعيل دور الدولة في العملية الإنتاجية.

على الجانب الأخر من الجدل كان الاقتصاديون على اليمين يتخذون مواقع دفاعية. ففي الوقت الذي دافعوا فيه عن سياسة الانفتاح من حيث المبدأ، اعترفوا بأن سياسة الانفتاح قد أدت إلى زيادة كبيرة في نمو القطاعات التجارية والمالية على حساب الصناعة، كما بازدهار عناصر انتهازية من الرأسمالية، خلقت مراكز قوى حقيقية، كما قال د. عبد العزيز حجازي(5) رئيس وزراء الأسبق الذي اختاره الرئيس السادات لكي يرأس الحكومة في مرحلة التحول إلى الانفتاح الاقتصادي. هكذا تشكل إجماع داخل النخبة الفكرية المصرية المهتمة بالشأن الاقتصادي مفاده أن سياسة الانفتاح الاقتصادي يجب أن تكون موضع تقييم من أجل الترشيد أو المراجعة أو التطوير. الكل من الجانب اليساري أو اليميني اتفق على ذلك، ولكنهم اختلفوا على المدى الذي يجب أن تصل إليه التعديلات في سياسة الانفتاح.

يرى اقتصاديو التيار اليساري أن دراساتهم ومساهماتهم في المؤتمر الاقتصادي الذي دعا إليه الرئيس الجديد ضاعت أدراج الرياح، لأن الحكومة لم تلتزم بتوصيات هذا المؤتمر، أو التزمت فقط بجانب يسير منها. ولكن بالرغم من أن تنفيذ النظام لتوصيات المؤتمر كان جزئياً، فإن السياسة الاقتصادية والخطاب الاقتصادي الرسمي قد تغيرا بالفعل في عهد مبارك عن عهد السادات. فالتوجهات الرسمية قد شجعت انتقاد سياسة الانفتاح. بالإضافة إلى ذلك اتخذت الحكومة عدة إجراءات لدفع الصناعة في القطاعين العام والخاص، كان من أهمها زيادة الموانع الحمائية أمام الواردات. أضف إلى ذلك تخفيض أسعار الفائدة على القروض الممنوحة للاستثمار الصناعي وأيضاً تخفيض أسعار الضرائب على الأرباح الصناعية إلى 32%، بينما كان سعرها 40% بالنسبة للأرباح التجارية والأخرى(6).

نجحت هذه السياسة بالفعل في تحقيق زيادة في نمو القطاع الصناعي في مواجهة القطاعات التجارية والخدمية. حدث ذلك بالنسبة للقطاع العام الذي توسع في استثماراته الصناعية، كما للقطاع الخاص الذي أصبحت الصناعة تشكل جانباً متزايداً من استثماراته. انعكس

ذلك في نمو المدن الصناعية الجديدة التي يعمل بها القطاع الخاص مثل العاشر من رمضان والسادس من أكتوبر، كما انعكس أيضاً في تحول العديد من المستوردين في السبعينات إلى الإنتاج المشترك مع رأس المال الأجنبي. هكذا انتقل محمود العربي من استيراد أجهزة توشيبا إلى تجميعها وتصنيع بعض أجزائها، كما انتقلت عائلة أباظة من استيراد البيجو إلى تجميعها وتصنيع 40% من مكوناتها. والأمثلة كثيرة في هذا الصدد[7].

كان نمو الصناعة العامة والخاصة في الثمانينات في معظم المجالات مثل السيارات والملابس مبنياً بشكل أساسي على الحماية الجمركية، أي على تدخل الدولة لجعل أسعار السلع المستوردة أكثر من مثيلاتها المصرية. أعطى ذلك فرصة لرأسمالية الدولة وللرأسمالية الخاصة للسيطرة على السوق المحلي وفرض أسعار تفوق في العديد ما هو سائد في الدول التي تماثل مصر من حيث التطور الاقتصادي.

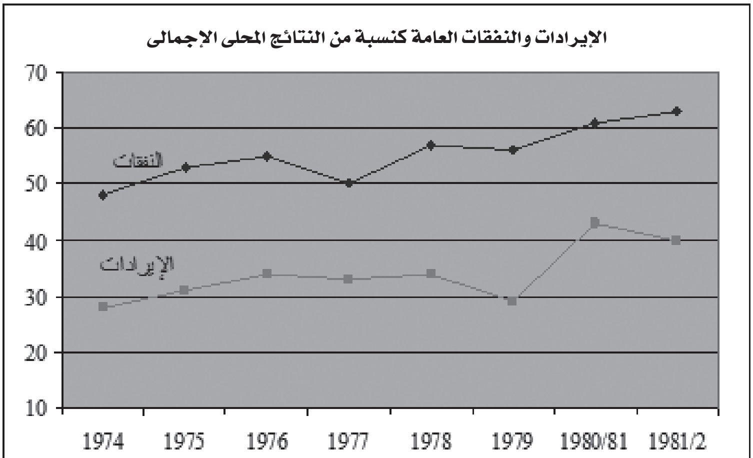
تفسير التحول فى السياسة الاقتصادية: فتش عن الإيرادات

من البديهي أن أي نظام جديد يوطد شرعيته يجب أن يبدأ حكمه بالحديث عن مشاكل اقتصادية تركها له سلفه. كان من الطبيعي أن يتحدث نظام مبارك عن أزمة اقتصادية عميقة. يميل معظم المحللين في مصر إلى عدم الاهتمام الجدي بالخطاب الحكومي باعتبار أنه خطاب موجه للتبرير والتضليل. ولكن تحولات الخطاب الرسمي في أوائل الثمانينات عكست بالفعل تغيراً ما عن عصر السادات. بالطبع لم يأخذ هذا التحول الطابع الحاد الذي ميز ذلك الذي قام به السادات بعد وفاة عبد الناصر. ولكن شأنه شأن السادات كان على مبارك أن يصنع قاعدته الاجتماعية الخاصة والتي يجب على كل نظام أن يحظى بها لكي يظل مسيطراً على الحكم. هذا إذا كان لا يريد الاعتماد فقط على العنف والإرهاب. لهذا كان على مبارك أن يقلم أظافر كبار رجال الأعمال المرتبطين بعهد السادات مثل رشاد عثمان وعصمت السادات. وبما أن هؤلاء الرأسماليين كانوا صنيعة نظام السادات لذلك كان عليهم أن يخلوا الساحة لرأسماليين آخرين يصنعهم نظام مبارك. هؤلاء هم أحد الفئات الاجتماعية التي ارتكز عليها مبارك. الفئة الأخرى هي بيروقراطية الدولة التي كانت شديدة النقمة على

سياسات السادات الاقتصادية التي ألقت بهم إلى أسفل السلم الاجتماعي، بعد أن كانوا نخبة المجتمع في عهد عبد الناصر. كانت العودة إلى التخطيط الاقتصادي والحديث الرسمي عن دور اقتصادي هام للدولة إستراتيجية سياسية من أجل طمأنة وتهدئة الأحوال في أوساط هذه الفئة الاجتماعية.

ولكن التحول في السياسة الاقتصادية لم يكن فقط نابعاً من مقتضايات بناء شرعية لرئيس جديد. لم يكن للرئيس مبارك أن يقرر العودة الجزئية للتخطيط الاقتصادي إلا بفضل نمو إيرادات الدولة، الأمر الذي بدأ في الحدوث في منتصف السبعينات. أنظر الشكل الأتي:

شكل 1



source: AHMED Sadeq. *Public finance in Egypt*. Washington: the World bank, 1984.

كان نمو الدولة هو مفارقة عقد السبعينات. ففي الوقت الذي كانت الدفوف تدق فيه لاقتصاد السوق، كان اقتصاد الدولة ينمو بسرعة كبيرة. لا شك أن سياسة الانفتاح الاقتصادي خلقت طبقة جديدة من الرأسماليين ومن الأغنياء، ظاهرة للعيان من خلال تعبيرها عن ثرائها بشكل صريح وفج. وهذا ما يعطي الانطباع الخاطئ بأن القطاع الخاص قد زاد من نسبة الموارد التي يتحكم فيها على حساب القطاع العام. هذا لم يحدث في

السبعينات، بل حدث العكس تماماً وذلك حين ترافق تدفق الأموال في جيوب شريحة من رجال الأعمال وشريحة من الطبقة الوسطى والحرفيين مع تدفق أسرع لتيار من الموارد يصب في خزانة الدولة. كانت النتيجة الطبيعية لذلك هو زيادة سيطرة الدولة على موارد المجتمع. فكما يوضح الشكل السابق، فقد زاد نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الإجمالي من 48% عام 1974 إلى 62% عام 1981.

وبالرغم من تدفق الأموال في خزائن الدولة كان نظام الحكم يميل إلى الاستدانة وطلب المزيد من المساعدات من الخارج. وهنا لا نملك إلا أن نتذكر ما حدث في عهد الخديوي إسماعيل في سبعينيات القرن التاسع عشر، حينما ترافق زيادة إيرادات الدولة من صادرات القطن مع سقوطها التام في الديون. كانت النتيجة الطبيعية للاستدانة في السبعينيات هو مطالبة الجهات الدائنة في الخارج الحكومة المصرية بالقيام ببعض الإصلاحات التي تضمن لها استرداد أموالها. هكذا كان على الحكومة المصرية أن توقع اتفاقية للإصلاح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي عام 1977، بمقتضاها التزمت الحكومة بتخفيض العجز في الموازنة وتقليص الإنفاق العام. كانت أحد أهم نتائج هذا الاتفاق تخفيض الدعم الممنوح للسلع الغذائية الأمر الذي أدى إلى زيادة مفاجئة في أسعار السلع الأساسية التي يعتمد عليها الفقراء ومتوسطي الحال مثل الخبز والدقيق والزيت والسكر والرز، الخ. استيقظ المصريون يوم 18 يناير على قرارات بزيادة أسعار السلع الأساسية. كان رد الفعل عنيفاً فيما يعرف بانتفاضة 18 و19 يناير أو انتفاضة الخبز والتي انتهت بمواجهات بين الشرطة والجيش من جانب والمنتفضين من جانب أخر، كانت حصيلتها حوالي مائة من القتلى وعدة مئات من المصابين. كانت هذه أول مرة منذ انقلاب يوليو 1952 تضطر فيها القوات المسلحة للنزول بنفسها إلى الشوارع من أجل السيطرة على الأمور.

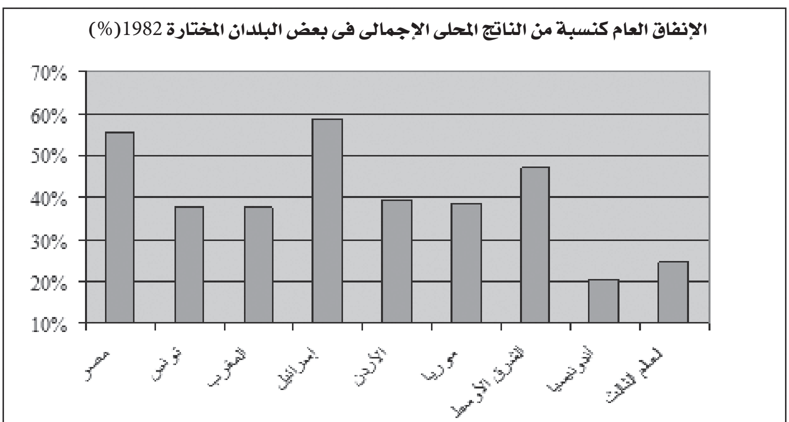
لقد اضطرت الحكومة إلى العودة خطوة للخلف وإلغاء القرارات الاقتصادية الجديدة. وهكذا فشل برنامج التحرير الاقتصادي بالصدمة المفاجئة والعنيفة. لقد أثرت انتفاضة 1977 بالفعل على النظام السياسي المصري وعلى طريقة إدارته للإنفاق العام. كان درس انتفاضة 1977 هو أن أي تخفيض سريع ومفاجئ في بعض بنود الإنفاق العام، ستكون نتيجته

انفجارات اجتماعية شديدة. لهذا حينما يقتضي الأمر تخفيض الإنفاق العام كان التدرج هو المبدأ المقدس الذي كان على نظام السادات ومن بعده مبارك أن يطبقه بكل إخلاص. ولكن الحقيقة أن ما حدث بعد انتفاضة 1977 لم يكن التخفيض التدريجي للإنفاق العام، بل زيادته السريعة كقيمة مطلقة وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. وكان ذلك النتيجة الطبيعية لزيادة موارد الدولة من البترول ومن قناة السويس ومن المساعدات الخارجية التي باتت تتدفق على مصر بفعل تقاربها الشديد مع الولايات المتحدة.

1984: إيرادات الدولة تأخذ منحنى هابط

عندما احتل مبارك رئاسة الجمهورية كان مستوى إنفاق الدولة المصرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي قد وصل إلى معدلات غير مسبوقة بالمقاييس العالمية، معدلات لا تتوفر إلا في دول ما كان يسمى بالمعسكر الاشتراكي. يبين الشكل البياني [2] ذلك بشكل مقارن بين مصر وعدة دولة أخرى من العالم الثالث. لا يتفوق على مصر في حجم الدولة إلا إسرائيل.

شكل 2



Source: IMF. *Government finance statistics yearbook*, 1991, P.88, P.89; Eken et al 1997.

كان الدور القوى الذي اضطلعت به الدولة المصرية في الثمانينات مرتكزاً على تدفقات

من الموارد الريعية. أكثر من نصف موارد الدولة لا يأتي من الضرائب. يبين الشكل البياني[3] أهمية الإيرادات غير الضريبية للدولة في مصر بالمقارنة بدول أخرى في العالم الثالث.

شكل 3



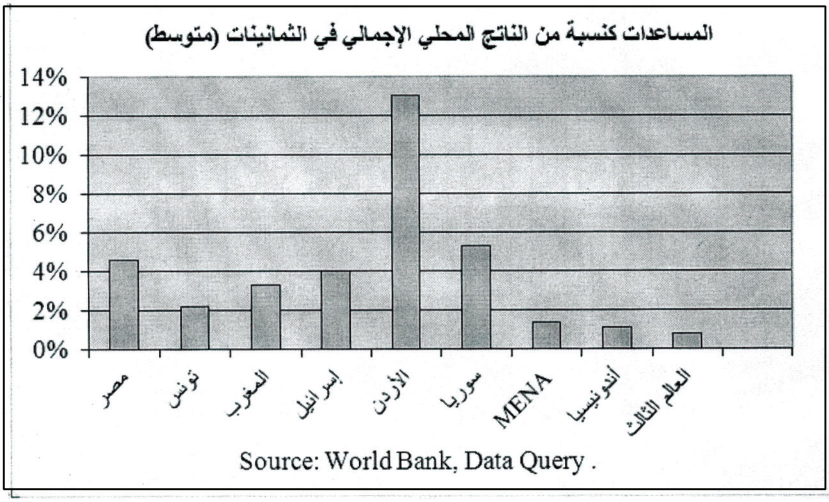
Source: IMF, Governement Finance Statistics Yearbook, 1991, P.106.

وصل مبارك إذن إلى الحكم في ظل تدفق موارد كثيرة على الدولة المصرية. على أن فورة إيرادات الدولة توقفت بعد عدة سنوات من حكم مبارك. كان لانهيار أسعار البترول دور أساسي في ذلك. الحقيقة أنه بالرغم من أن مصر لا يمكن اعتبارها دولة بترولية مثل دول الخليج إلا أن النفط وأسعاره يشكل أهم العوامل التي تفسر تقلبات المالية العامة هنا. سعر البترول والطاقة عموماً لا يؤثر فقط على صادرات مصر من النفط أو الغاز الطبيعي، ولكن أيضاً على عائدات قناة السويس التي تعتمد بشكل أساسي على تجارة البترول.

قلنا أن مصر كانت من أهم دول العالم الثالث التي تحصل على مساعدات. على أن هذه المساعدات قد انخفضت كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي المصري. أدى تفاقم أزمة العجز في ميزانيات الدول الصناعية الكبرى إلى تخفيض الدعم المقدم لدول العالم الثالث.

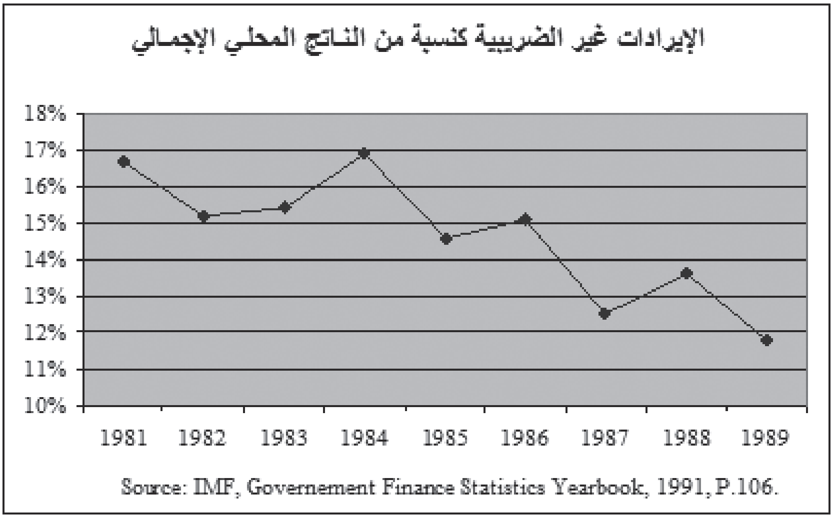
هذا بالإضافة إلى أن زيادة عدد سكان مصر وتطور حجم الاقتصاد خفض من تأثير هذه المساعدات. أنظر إلى شكل 4 الذي يوضح تدهور نسبة المساعدات الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي.

شكل 4



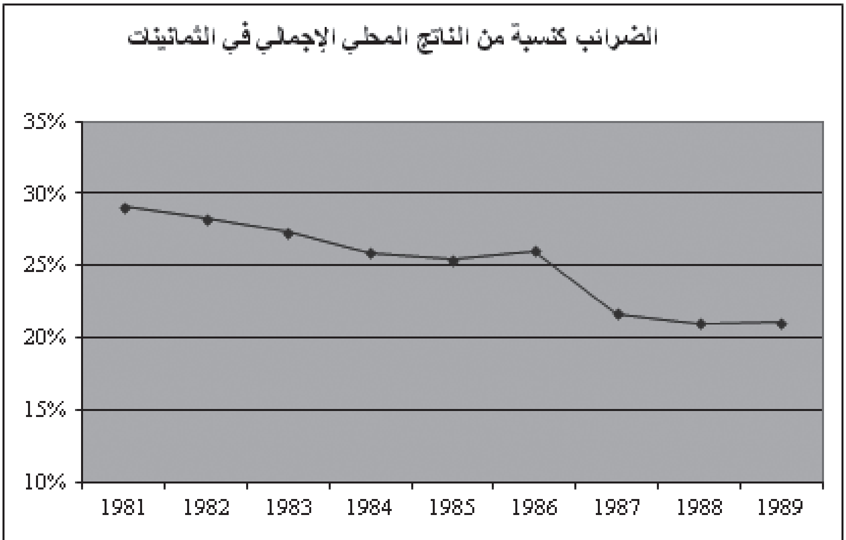
هكذا اتخذت الدخول الريعية التي تشتمل على إيرادات البترول، قناة السويس والمساعدات الخارجية – منحنى هابط. شكل 5 يوضح الانخفاض الذي لحق بهذه الإيرادات.

شكل 5



هذا الانخفاض في الإيرادات لا يشمل فقط موارد الدولة الريعية، ولكنه أصاب أيضاً موارد الدولة من الضرائب. فالحقيقة أن أكثر من ثلث دخل الدولة من الضرائب على الأرباح يأتي من تلك المفروضة على الهيئة العامة للبترول، على قناة السويس وعلى البنك المركزي. الانخفاض في الموارد الريعية يؤثر بالتبعية على إيرادات الدولة من الضرائب. أنظر شكل 6 الذي يبين تطور الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات.

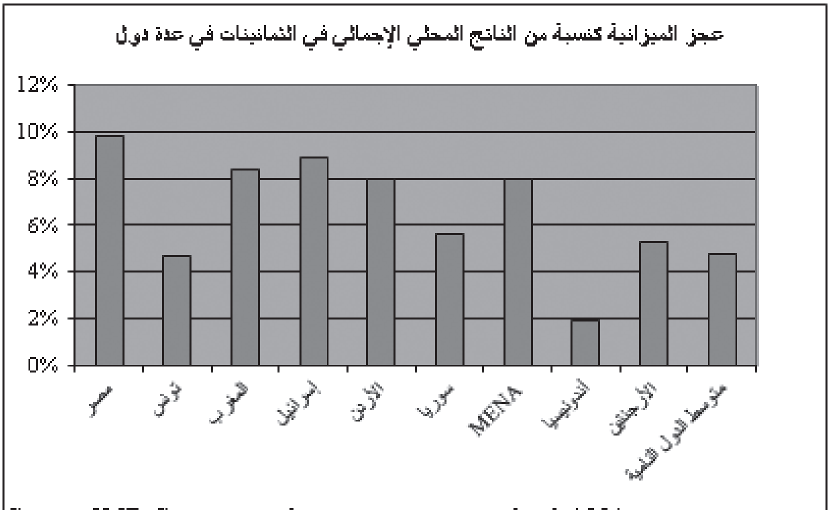
شكل 6



Source: IMF, *Governement finance statistics yearbook*, 1991.

التكيف مع انخفاض الإيرادات يكون بإجراء تخفيض مماثل في الإنفاق. ولكن تلك مشكلة سياسية كبيرة لأن تخفيض الإنفاق يعني أن الأفراد والجماعات التي تحصل على دخل من الدولة عليها أن تقبل حجم تدفقات أقل، أو بعدم وجود تدفقات على الإطلاق. النظام الاستبدادي المصري يعتمد على العطاياً في فرض سيطرته على المجتمع. لذلك كانت قدرته محدودة على تقليص الإنفاق بما يتواءم مع الانخفاض في الإيرادات. هكذا زاد العجز في الموازنة العامة للدولة. وأصبحت مصر تحتل مكانة متقدمة على المستوى العالمي في مجال تحقيق العجز في الموازنة. أنظر الشكل الأتي:

شكل 7



Source: IMF, *Government finance statistics yearbook*, 1991.

1987: النظام يوقع اتفاقية إصلاح اقتصادي مع صندوق النقد ولكن يفشل فى تطبيقه

كان عام 1986 فارقاً بالنسبة لخزانة الدولة. انهارت أسعار البترول إلى النصف تقريباً وأدت إلى تدهور عائدات الدولة من تصديره، والتي انخفضت إلى 1،2 مليار دولار في ذلك العام بالمقارنة ب 2،26 مليار دولار عام 1985. في العام نفسه انخفضت عائدات قناة السويس من 1000 مليون دولار إلى 900 مليون فقط. هكذا أصبحت الحكومة غير قادة على تمويل وارداتها. ومما زاد الطين بلة أن الحكومة الأمريكية قررت في عام ذلك العام تعليق مساعدات اقتصادية بقيمة 265 مليون دولار حتى تتبنى القاهرة الإصلاحات التي يطلبها صندوق النقد الدولي[8]. وفي مايو 1987 أُعلن عن توقيع اتفاق "للإصلاح الاقتصادي" بين الحكومة المصرية وصندوق النقد الدولي. بمقتضاه كان على الحكومة أن تنفذ حزمة من السياسات. على مستوى السياسة المالية كان على النظام أن يخفض من الإنفاق العام، أن يصفي شركات

الدولة الخاسرة وأن "يحرر" ما يتبقى من القطاع العام. على مستوى السياسة النقدية كان عليه أن يخفض من سعر الجنيه مقابل الدولار حتى يجتذب مليارات الدولارات التي كان المصريون في الخارج يحتفظون بها، خاصة العاملين في الخليج. وكان عليه أيضاً أن يرفع من سعر الفائدة حتى يشجع على الادخار ويسيطر على الاستهلاك.

بمقتضى هذا الاتفاق مع الصندوق ذهب النظام المصري إلى نادي باريس في مايو 1987 وحصل على موافقته في مجال إعادة جدولة الدين المصري الخارجي. هكذا تخففت خزانة الدولة من حمل ثقيل كان يهددها بالإفلاس. ولكن اتفاق 1987 كان بمثابة فشل ذريع، الأمر الذي يتضح في أن الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي قد زاد من 54% عام 1986/87 إلى 57،2% عام 1987/88 [9]. فلنتذكر أن الاتفاق مع صندوق النقد كان ينص على تخفيض الإنفاق العام وليس زيادته. بالإضافة إلى ذلك فقد زاد العجز الصافي في الموازنة الذي ارتفع من 5،3% في عام 1986/87 إلى 8،6% في عام 1987/88[10]. واستمر النظام في تمويل عجزه عن طريق طبع النقود، وهو الأمر الذي انعكس بشكل مباشر في نسبة التضخم التي تعدت 20% في أواخر الثمانينات.

في أواخر الثمانينات تحول النظام المصري إلى "شحاذ دولي" يبحث عن تمويل بأي شكل وفي كل الاتجاهات. وفي عام 1990 قامت هيئة التنمية الدولية، التابعة للبنك الدولي، بتصنيف مصر كدولة شديدة المخاطر من الناحية المالية[11]. وبدا واضحاً أن الدولة المصرية وصلت إلى حافة الإفلاس حين توقفت عن سداد ديونها الخارجية، الأمر الذي اهتمت به وكالات الأنباء والصحافة الأجنبية. في يوليو عام 1990 كتبت وكالة رويترز نقلاً عن خبير اقتصادي مصري: "منذ عشرين عاماً ونحن نقول أن مصر وصلت إلى حافة الإفلاس، ولكن دائماً ما كانت تحدث معجزات تنقذ الاقتصاد. هذه المرة لا أرى مخرج من هذه الأزمة"[12]. ولكن السماء خيبت أمال هذا الخبير الاقتصادي. فبعد أقل من أسبوعين من تصريحاته، عبرت الدبابات العراقية الحدود الكويتية وحدثت المعجزة. فقد أدت تداعيات هذا الغزو إلى قيام الولايات المتحدة بتعبئة تحالف دولي لطرد العراق من الكويت. وقد احتاج هذا التحالف تعاون دولتين من أهم القوى الإقليمية وهي مصر وسوريا. وكان عليه أن يدفع الثمن بالدولار. وهذا ما حدث...

1990: نجاح تطبيق برنامج الإصلاح بفضل تجدد الإيرادات الريعية

وافقت الدول الدائنة على إلغاء نصف ديون مصر. ولكنها أوقفت هذا الإجراء على تنفيذ الحكومة المصرية لبرنامج للإصلاح الاقتصادي، تتم صياغته بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وقد بدأ النظام السياسي بالفعل في تنفيذ البرنامج في عام 1990. ولكنه هذه المرة أبدى حماسة والتزاماً في التطبيق بالمقارنة ببرنامج 1987. لماذا نجح برنامج 1990 وفشل برنامج 1987 ؟ طرح البعض سقوط الكتلة الشرقية وانهيار فكرة الدولة التدخلية كأحد العوامل التي أدت إلى رجحان كفة "الجناح الليبرالي" في النظام، الذي يؤمن أنه لا بديل عن تسريع عملية نمو الرأسمالية في مصر، المحلي منها والأجنبي. لتفسير نجاح برنامج 1990 طرح البعض أيضاً التنسيق الجيد الذي قامت به الدول الدائنة مع بعضها البعض من جانب، ومع المؤسسات المالية الدولية من جانب آخر. لقد تم إلغاء الديون على مراحل وكان إلغاء كل شريحة مرتبطاً بتنفيذ مجموعة من السياسات. (13)

كان تخفيض عجز الموازنة هو الركيزة الأساسية التي قام عليها برنامج الإصلاح الاقتصادي المصري. فبعد أن وصل العجز الصافي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 6% في السنة التي سبقت تنفيذ البرنامج، انخفضت نسبة العجز إلى 0،6% عام 1993/94. كان ذلك إنجازاً لم تكف المؤسسات الدولية عن الاحتفاء به في الكثير من المحافل والتقارير. على سبيل المثال ذكرت دراسة منشورة عن صندوق النقد الدولي عام 1998 أن مصر حققت في عام 1996/97 أعلى معدل للتوازن المالي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعد الجزائر(14). كان مستقبل الاقتصاد المصري واعداً في منتصف التسعينات. لقد سيطرت الحكومة على معدل التضخم بعد أن توقف البنك المركزي عن طبع النقود لتمويل العجز في الموازنة. والبورصة التي عادت بعد موات طويل أعقب تأميمات عام 1961 أظهرت بعض الحيوية. وأطلقت الحكومة شعار: "مصر، نمر على النيل" كعنوان لمرحلة جديدة تكون مصر فيها على رأس الدول الصاعدة.

كانت نتائج برنامج الإصلاح هي أحد أهم الموضوعات التي انصب عليها النقاش العام في التسعينيات. فبينما كانت الحكومة تقول أن هذا البرنامج حقق نجاحاً باهراً، وكانت في ذلك

مدعومة بالعديد من تقارير المؤسسات الدولية، كانت العديد من الأصوات المعارضة تقول أن الذي نجح هو الإصلاح المالي (أي تخفيض عجز الموازنة) وليس الإصلاح الاقتصادي، لأن الإصلاح الاقتصادي يجب أن يؤدي إلى مجموعة من النتائج منها زيادة الإنتاج وزيادة دخول الأفراد.

تعرض النقاش لهذه القضايا، ولكنه لم يعط الوقت الكافي لتفسير الأسباب التي كانت وراء نجاح النظام في مجال الإصلاح المالي. لماذا نجحت الحكومة في تخفيض العجز في الموازنة؟ هل كان ذلك بسبب السياسات التي نفذتها بمقتضى برنامج الإصلاح، أم كان ذلك بسبب مجموعة من الظروف المواتية التي ترافقت مع تطبيق برنامج الإصلاح؟ سأحاول أن أثبت في هذا القسم من الفصل أن نجاح النظام في تخفيض العجز لم يكن راجعاً لتعديلات في السياسة المالية. فباستثناء ضريبة المبيعات التي فرضها النظام في 1991، لم يلحق بالسياسة المالية أي تغير هام.

في رسالته لرئيس البنك الدولي في مايو 1991 [15]، تعهد الدكتور موريس مكرم الله وزير التعاون الدولي بأن تقوم الحكومة المصرية بتحرير الاقتصاد. كانت هذه الرسالة تهدف إلى الحصول على قرض من البنك الدولي. و كان أكثر ما ركز عليه مكرم الله هو التزام الحكومة بتخفيض الإنفاق العام. لقد قدم رئيس البنك الدولي خطاب التعهد المصري إلى مجلس إدارة الصندوق موصياً هذا المجلس بقبول وعود الحكومة المصرية ومنحها القرض الذي طلبته. وكان من ضمن الوثائق التي قدمها رئيس البنك، جدول يحتوي على أرقام الإنفاق العام الذي التزمت الحكومة المصرية بعدم تخطيه في المستقبل. على أن الحكومة لم تلتزم على الإطلاق بما تعهدت به. جدول 1 يبين الفجوة الكبيرة بين حجم الإنفاق العام الذي تعهدت به الحكومة وحجم الإنفاق الذي حدث بالفعل :

جدول 1
الإنفاق العام المتفق عليه مع البنك الدولي والإنفاق العام كما حدث بالفعل

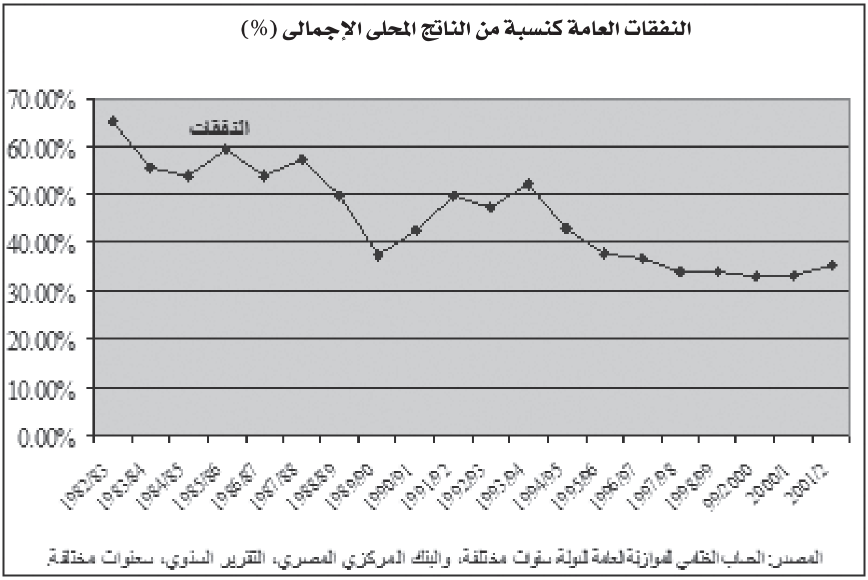
	1991/2	1996/7	1995/6	1994/5	1993/4	1992/3
حجم الإنفاق العام المتفق عليه مع البنك الدولي	51،4	42،08	43،45	44،65	46،15	47،12
الإنفاق العام كما حدث بالفعل	55،8	88	81،4	70،4	71،7	59،4
الإنفاق العام الفعلي/ الإنفاق العام المتفق عليه مع البنك الدولي	108،5%	209%	187،3%	157،6%	155،3%	126%

المصدر: السطر الأول The World Bank، Report and recommendation of the president of the World Bank to the Excutive Directors. June 1991.

السطر الثاني: وزراة المالية: الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

لم تكتف الحكومة بزيادة حجم الإنفاق العام بشكل مطلق، ولكن المفاجأة الكبيرة تمثلت في زيادة نسبة الإنفاق من الناتج المحلي الإجمالي والتي ارتفعت من 37،3% عام 1989/90 قبل تطبيق برنامج الإصلاح إلي 49،9% عام 1991/92. (16) أنظر شكل 8.

شكل 8



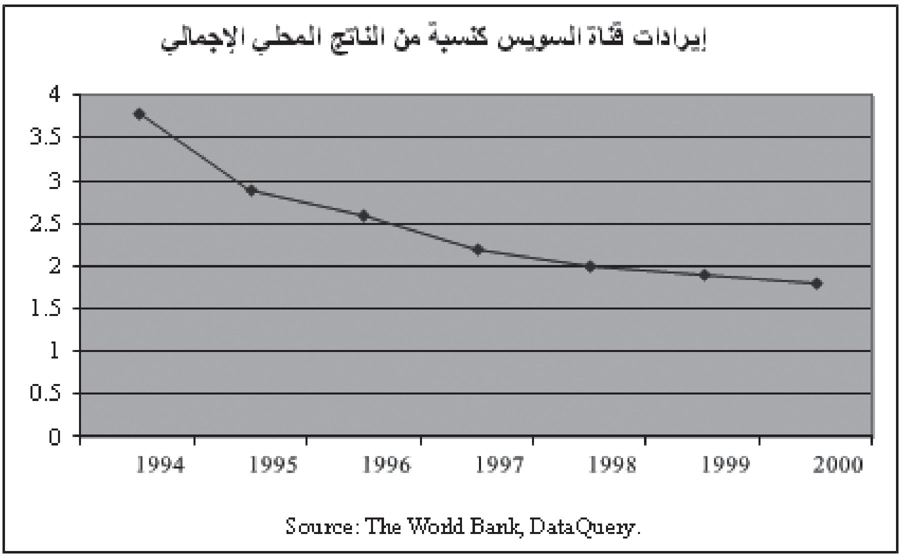
كما يتضح من الشكل، ظل مستوى الإنفاق العام بعد تطبيق الإصلاح أكبر من مستواه قبل الإصلاح حتى عام 1996/97. بعد ذلك أخذ في التناقص.

لم تنفذ الحكومة إذن تعهداتها في مجال تخفيض الإنفاق العام. ولكنها نجحت في تخفيض العجز في الموازنة بفضل زيادة الإيرادات، وليس إلى تخفيض المصروفات. كان هناك العديد من العوامل التي دفعت بالإيرادات إلى الزيادة. فبالإضافة إلى دخول مصر في حرب الخليج، التي أتت على مصر بالعديد من العطايا، قامت الحكومة بتخفيض القيمة الرسمية للجنيه (وهي قيمة تفوق بكثير تلك السائدة في السوق السوداء) مما زاد من قيمة صادرات الدولة من البترول ومن الخدمات (قناة السويس) مقومة بالجنيه المصري. وعلاوة على ذلك فرضت الحكومة ضريبة مبيعات جديدة كانت تأتي لها ببعض المليارات من الجنيهات. كل ذلك أدى إلى زيادة الإيرادات العامة ومن ثم الإنفاق العام.

إيرادات الدولة تنخفض من جديد

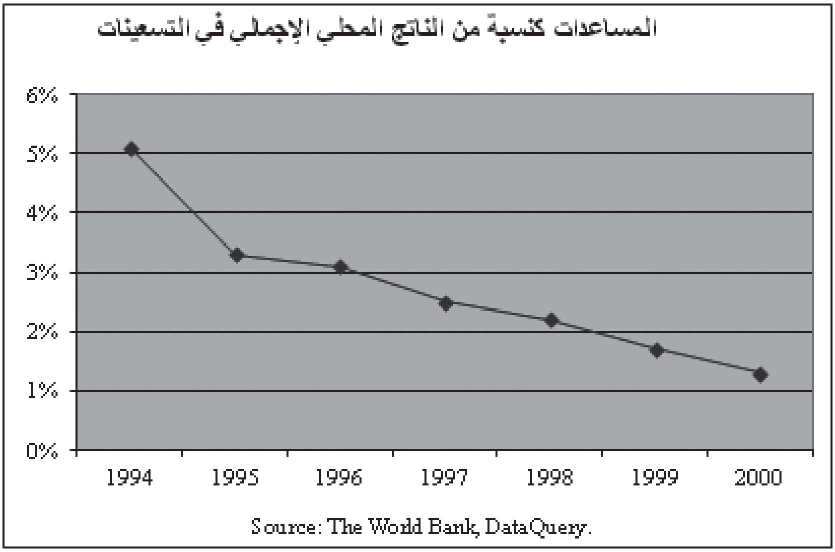
يمكن اعتبار السنوات الأولى من التسعينات "هدنة" على صعيد انخفاض موارد الدولة. ولكن منذ منتصف التسعينات عادت إيرادات الدولة إلى ميلها نحو الانخفاض. وكما هو الحال في الثمانينات، كان انخفاض موارد الدولة راجعاً بالأساس إلى تدهور عائداتها من الإيرادات الريعية. شكل 9 يوضح انخفاض مساهمات قناة السويس في الاقتصاد.

شكل 9



الأمر نفسه بالنسبة للمساعدات الخارجية التي أخذت منحنى هابط بعد الزيادة التي طرأت عليها في أوائل التسعينات بفضل وفورات حرب الخليج. أنظر لشكل 10 الذي يبين تطور المساعدات الخارجية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

شكل 10

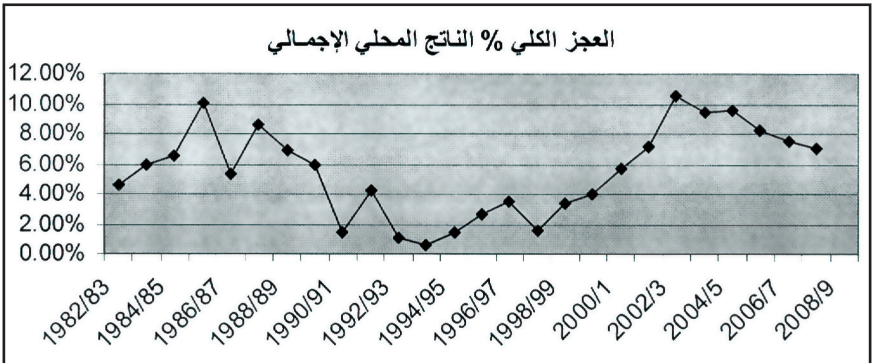


كان ذلك التدهور السريع في المساعدات راجعاً إلى عدة متغيرات لحقت بالدول المانحة وأيضاً بالنظام الدولي. لقد اتبعت كل الدول الصناعية الكبرى سياسة مالية تقشفية في التسعينيات. فبعد أن انهارت الكينزية كفلسفة تقوم عليها السياسيات الاقتصادية لهذه الدول، كانت الفلسفة النيوكلاسيكية المسيطرة تركز على التوازن المالي للدول. هكذا كان على هذه الدول أن تخفض من العجز في ميزانياتها. وهو الأمر الذي يتضح على سبيل المثال في اتفاقية ماستريخت الأوروبية التي حددت نسبة 3% كسقف للعجز المسموح به في الموازنة. بالإضافة إلى ذلك أدى سقوط الكتلة الشرقية إلى انضمام كثير من دول الشيوعية السابقة إلى صفوف الدول الطالبة للمعونات وللقروض بعد أن كانت فيما سبق من الدول المانحة. خلاصة القول أنه فيما يخص المساعدات جاءت التسعينيات لكي تزيد من الطلب عليها وتقلل من العرض المتاح منها. الأمر الذي زاد من صعوبة مهمة النظام المصري في تعبئة المعونات الدولية. ومما زاد الأمر تعقيداً أنه وبعد انتهاء الحرب الباردة، بدا

أن الأهمية الاستراتيجية والسياسية للشرق الأوسط قد ضعفت. وكانت النتيجة أن نصيب الشرق الأوسط من المعونات الدولية انهار من 13% كمتوسط في الثمانينات إلى 7% في عام 2002[17]

لم يستطع النظام الحاكم تعويض الانخفاض في الإيرادات الريعية عن طريق تنمية الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الداخل. كان من المنتظر أن تقوم الحكومة بإصلاح ضريبي هام في أوائل التسعينات يقلص من التهرب الضريبي ومن الإعفاءات غير المبررة التي كانت تضيع على خزانة الدولة كثير من الإيرادات. ولكن باستثناء ضريبة المبيعات التي فرضتها الحكومة في 1991، لم يحدث إصلاح ضريبي يستحق الذكر. سنعود إلى ذلك بالتفصيل في الفصل الخامس عن دولة الجباية. هكذا بدأت موازنة الدولة تحقق عجزاً أكثر فأكثر. وكما يوضح شكل 11 لقد تخطت نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام 2000/1 تلك النسبة التي تحققت عام 1989/90، أي قبل تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي. وبذلك تكون أهم إنجازات برنامج الإصلاح الاقتصادي قد ذهبت أدراج الرياح. ولكن كالعادة، لم ينقذ مالية الدولة من هذا المنحنى الهابط إلا ظروف استثنائية خارجية تمثلت في الغزو الأمريكي للعراق وما أعقبه من ارتفاع غير عادي في أسعار البترول، هذا بالإضافة إلى ارتفاع إيرادات قناة السويس. هكذا مال العجز في الموازنة إلى التحسن الطفيف بعد 2004.

شكل 11



المصدر: وزراة المالة، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة. ووزارة المالية، التقرير المالي الشهري، يونيو 2008. ص 25.

وأخيراً عادت الدولة من جديد لتمويل الفجوة بين إيراداتها ومصروفاتها عن طريق الاستدانة. تكمن خصوصية المديونية في التسعينات، بالمقارنة بمديونية الثمانينات، بأنها كانت مستحقة لدائنين في الداخل وليس في الخارج. قدرة الدولة على تعبئة الموارد من الخارج في شكل قروض تضاءلت، وأصبح عليها أن تجد تمويلها من الداخل. هكذا وصل نصيب الدائنين المحليين من مديونية الدولة المصرية إلى 70،1%. أنظر إلى جدول 2 الذي يوضح تطور المديونية في السنوات الأخيرة.

جدول 2
المديونية العامة فى مصر

بالمليار جنيه

	1999/00	2000/1	2001/2	2002/3
إجمالي الديون	339،6	391،2	456،4	517،2
الدين الداخلي	245،4	290،7	329،7	365،1
الدين الخارجي	94،2	100،5	126،7	152،1
إجمالي الديون كنسبة من الناتج المحلي	99،8%	109،1%	119،6%	152،1%
الدين الداخلي/ الناتج المحلي الإجمالي	72،2%	81%	86،4%	89،8%
الدين الخارجي/ الناتج المحلي الإجمالي	27،7%	28%	33،2%	43%

المصدر: البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

عادت الدولة إذن إلى نفس معضلة الثمانينيات: فهي تنفق أكثر بكثير من قدراتها على تمويل هذا الإنفاق. لقد فشل التحرير الاقتصادي في السيطرة على ميل الدولة للتوسع غير

المحدود في الإنفاق، كما عجز "الإصلاح الاقتصادي" عن تعبئة إيرادات إضافية تستطيع تمويل نشاطات الدولة الأساسية. وهذا ما يحيلنا إلى التفسيرات المتداولة لفشل التحرير الاقتصادي في مصر، والتي كان بعض الباحثين قد قدموها لتأويل توقف، أو على الأقل تعثر، التحرير في الثمانينات. تكمن المشكلة في رأي آلان ريتشاردز في توازن القوة بين الدولة المصرية وجماعات المصالح: "دولة ضخمة ولكن ضعيفة تواجه جماعات مصالح كثيرة، ليست بالقوة الكافية حتى تفرض برامجها على الدولة ولكن قوتها تكفي لإجهاض أي سياسة تهدد مصالحها".[18] أما نزيه الأيوبي فهو يعتقد أن فشل التحرير والإصلاح يرجع إلى تناقضات النظام الحاكم نفسه وليس إلى مقاومة جماعات المصالح. ووفقاً له، تميل أنظمة بلاد العالم الثالث إلى تنمية البيروقراطية لأن ذلك يؤدي بها إلى الاستقرار في الحكم. فنمو البيروقراطية يسمح لها بتجنيد وتوظيف المثقفين والمتعلمين، وهي بذلك تقوم باحتواء هذه الجماعات التي تمتلك طموحاً كبيراً[19]. ويذهب كليمنت هنري في نفس الاتجاه التحليلي حينما يؤكد أن سياسة التحرير الاقتصادي في مصر ليست إلا إستراتيجية لتجديد حكم النظام المستبد[20].

هذه التفسيرات لا تتعارض بالضرورة مع بعضها البعض. ففي بعض الأحيان، يكون فشل التحرير ناتجاً عن مقاومة جماعات مصالح سواء كانت في جانب بيروقراطية الدولة أو رجال الأعمال. وفي أحيان أخرى يكون الفشل راجعاً إلى عدم جدية النظام في تطبيق سياسيات يمكن أن تهدد سيطرته السياسية. ونحن نريد أن نضيف على تلك الأسباب التي طرحها الباحثون الذي سبق ذكرهم أنه إذا نجحت المقاومة للتحرير الاقتصادي في تعطيل تلك العملية فذلك لأن إيرادات الدولة كانت تنهمر في بعض اللحظات الحاسمة، الأمر الذي كان يؤدي إلى تخريب عملية الإصلاح التي تقوم على التقشف وعلى تحجيم نمو الدولة. تلجأ الحكومات عادة إلى الإصلاح المالي أو الاقتصادي بفعل أزمة في إيرادات الدولة. وقد حدث ذلك في مصر مرتين: عام 1974 و1990 حينما وصلت الدولة إلى حافة الإفلاس مما دفع النظام إلى حشد آلته الإعلامية والإيديولوجية لكي يقنع الناس بالتحرير. وقد استطاع النظام بالفعل أن يفرض "الإصلاحات". ولكن في المرتين كانت إيرادات الدولة

تزيد مما يؤدي إلى نمو حجم ونشاط الدولة الأمر الذي كان يسير عكس اتجاه برامج الإصلاح التي اختارتها الحكومة.

على أن هذه الزيادة في إيرادات الدولة مع تطبيق برامج الإصلاح لا تأتي صدفة. فالنظام لا يقبل من الأصل تبني أي برنامج اقتصادي إلا إذا كان تأثيره على إيرادات الدولة إيجابياً، أو على الأقل محايداً. "فتش عن الإيرادات"، ربما يكون ذلك الشعار هو الأيقونة التي يجب أن يحملها كل دارس للسياسة الاقتصادية المصرية. والإيرادات العامة لها هذه الأهمية القصوى بالنسبة للنظام لأنها توفر له القدرة على القيام بمصروفاته الأساسية، التي تخلق حالة من الرضاء العام ومن ثم تساعد على إعادة إنتاج نفسه.

الخلاصة

يكشف تطور إيرادات الدولة المصرية في العقدين الأخيرين أن تقلبات هذه الإيرادات بالزيادة أو بالنقص كان راجعاً أساساً إلى التغيرات التي كانت تلحق بإيرادات الدولة الريعية. كما أن هذه التقلبات في الإيرادات كانت هي العامل الأساسي وراء تقلبات النفقات العامة. السياسة العامة التي يعلن نظام الحكم عن تبنيها ليست في الحقيقة العامل الأساسي الذي يتحكم في مستوى الإنفاق. انتقال السياسة الاقتصادية من المنهج التدخلي إلى المنهج "الليبرالي" لا يؤدي بالضرورة إلى تقليص نفقات الدولة. بل العكس هو الصحيح. والدليل على ذلك أن نظام الحكم كان يتبنى سياسة "تحرير الاقتصاد" وتقليص دور الدولة، هذا في الوقت الذي كان الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي يأخذ منحنى صاعد. حدث ذلك في مرحلتين: 1974-81 وفي 1990-94. فبينما كانت قوى المعارضة داخل وخارج النظام تشن حملة شعواء على انسحاب الدولة من الاقتصاد، كان الإنفاق العام يزيد. والتلازم الذي حدث مرتين بين الإصلاح الهيكلي والتحول إلى الاقتصاد الليبرالي من ناحية وزيادة النفقات العامة من ناحية أخرى يشير إلى أن الأمر ليس صدفة. عندما يعلن نظام الحكم في مصر عن تحول اقتصادي ليبرالي فالتوقع المرجح هو أن النفقات العامة ستزيد. فنظام الحكم لا يقبل بأن يدخل في تحرير اقتصادي إلا في مقابل مساعدات خارجية. بعبارة

أخرى، تقلبات إيرادات الدولة المصرية لا تفسر فقط نفقاتها، ولكنها تفسر أيضاً التحولات في السياسة الاقتصادية المعلنة.

ومن هذا المنطلق يمكن فهم لماذا يبدو النظام المصري دائماً في حالة عجز وقلة حيلة. فجزء هام من إيراداته ريعية. والريع كما يعرفه مارشال هو هبة من السماء. نظام الحكم في مصر يميل كثيراً إلى التطلع إلى السماء علها تمطر ذهباً. فإيرادات البترول وقناة السويس – تتحكم

فيها عوامل خارجية لا يملك أن يؤثر نظام الحكم عليها كثيراً. الإيرادات الريعية الأكثر قابلية للتأثير عليها والتحكم فيها هي المساعدات الخارجية. لذلك ظل طلب المساعدات الخارجية هو أحد أهم نشاطات نظام الحكم في مصر. ولذلك يعزف الخطاب الرسمي لحن أساسي موجه للخارج وهو أن مصر تستطيع أن تقيم منطقة الشرق الأوسط وأن تقعدها. فهي القادرة على قيادة العرب إلى الحرب مع إسرائيل، كما أنها الوحيدة القادرة على استمالتهم إلى قبول الصلح معها. ولهذا صرح الرئيس مبارك بأن 70% من وقته مخصص للقضية الفلسطينية. ولذلك تظل السياسة الخارجية وصورة مصر في الخارج هي أحد أهم هواجس نظام الحكم. ولهذا يتسامح نظام الحكم مع الكثير من معارضيه إلا هؤلاء الذي يحاولون المساس بالمساعدات التي تحصل عليها الدولة من الخارج مثل عالم الاجتماع سعد الدين ابراهيم الذي حكم عليه القضاء سنة 2008 بالحبس لمدة سنتين بتهمة "تشويه سمعة مصر في الخارج" كما بتهمة المطالبة بأن تربط الولايات المتحدة مساعداتها لمصر بأداء نظام الحكم في مجال حقوق الانسان. فتش عن الإيرادات. هذه هي الحكمة التي يمكن أن نخرج بها من كيفية تطور مالية الدولة المصرية كما عن "إدارة" نظام الحكم للمالية العامة بل لسياسة الدولة بشكل عام. وإذا كانت الإيرادات تلعب هذه الدور المحوري في حياة نظام الحكم هنا، فلأن هذه الإيرادات تصب في خزانة عامة تقوم بالإنفاق على مصروفات حيوية تسمح لهذا النظام بالتجدد والاستمرار. هذا ما سندرسه في الفصل القادم المخصص لدراسة توزيع النفقات العامة للدولة.

هوامش ومراجع الفصل الأول

(1) الأهرام، 6/11/1981.

(2) الأهرام 2/10/1981.

(3) الأهرام الاقتصادي 22/2/1982.

(4) المصدر السابق.

(5) الأهرام الاقتصادي، 26/4/1982.

(6) لمزيد من التفاصيل عن نمو الرأسمالية الصناعية في عهد مبارك أنظر كتابنا السابق: Samer Soliman. State and industrial capitalism، *Cairo papers in Social science*، volume 21، number 2، The American university in Cairo press. 1998.

(7) المرجع السابق

(8) LÖFGREN، Hans. Economic policy in Egypt: a breakdown in reform resistance . *International journal of Middle East studies*، 1993، vol. 25، p. 407-421.

(9) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 1986/87 و 1987/88.

(10) المصدر السابق.

(11) LÖFGREN، Hans، مصدر سبق ذكره.

(12) وكالة رويترز 17 يوليو 1990.

(13) LÖFGREN، Hans، مصدر سبق ذكره.

(14) Allum Peter et al. *Egyot Beyond Stabilization*. Washington : IMF، May 1998.

(15) THE WORLD BANK. Report and Recommendation of the president of the Int. Bank for reconstruction and development to the executive directors on a proposed structural adjustment loan to Egypt. Washington : the World Bank، June 1991.

(16) تم حسابها بواسطة الباحث من بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، أعداد مختلفة والبنك المركزي المصري، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

(17) مركز البحوث الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، تقرير التمويل الدولي في جمهورية مصر العربية، 1999.

(18) أنظر:

RICHARDS Alan، John WATERBURY. *A political economy of the Middel Est*. Boulder : West review، 1996، p.1721

(19) AYUBI Nazih. *Over stating the Arab State*. London : IB Tauris & comp Ltd، 1995، p. 326.

(20) لمزيد من التفاصيل عن رؤية هنري أنظر:

Henry، Clement. Money and power : the dilemma of Egyptian infitah. *Middel Est journal*.، vol. 40، n°4، 1986

الفصل الثانى

تحولات توزيع الموارد على مؤسسات الدولة: الأمن أولاً

بينًّا في الفصل السابق كيف مالت إيرادات الدولة إلى الانخفاض منذ منتصف الثمانينات. وهو الأمر الذي صعب من عملية توزيع الموارد على مؤسسات ووظائف الدولة المختلفة. على الرغم من أن توزيع الموارد بين مؤسسات الدولة المختلفة لم يتغير كثيراً في عهد مبارك، إلا أن نظام هذا الرئيس قام ببعض التعديلات التي استجابت للتحديات السياسية والاقتصادية التي واجهت النظام. لقد زاد نصيب وزراة الداخلية، الثقافة، الأوقاف والتعليم، كما قل نصيب وزارتي الدفاع والتموين. يهدف هذا الفصل إلى شرح وتفسير الخطوط العامة في تحولات الإنفاق العام دون الدخول في تفاصيلها.

تقسيمات النفقات العامة

في كتابه "الأزمة المالية للدولة الرأسمالية"[1] يوضح جيمس أوكنور أن الدولة في النظام الرأسمالي يجب أن تدير بكفاءة توزيع الموارد بين الإنفاق على رأس المال الجماعي (البنية الأساسية، البحوث، تدعيم الصادرات، الخ) والتي تهدف إلى تهيئة الظروف المواتية لنمو رأس المال الخاص من جهة، والإنفاق الاجتماعي (دعم وصحة، الخ) التي تسعى للتخفيف من التفاوتات الاجتماعية ومن ثم ضمان رضاء الطبقات الفقيرة. وهذان النوعان من الإنفاق يعكسان الوظيفتين الأساسيتين للدولة وفقاً لأكنور: التراكم الرأسمالي، والحفاظ على الشرعية.

على أنه في الواقع لا يوجد كثير من النفقات العامة التي يمكن تصنيفها بشكل حصري في إحدى النوعين. فالإنفاق على التعليم على سبيل المثال يصنف عادة في خانة الإنفاق الاجتماعي، حيث أنه يخفف من التفاوتات الاجتماعية بما أنه يسمح بالحراك الاجتماعي، أي أنه يتيح لبعض الفقراء أن يغيروا من واقعهم الفقير بواسطة التفوق في التعليم ومن ثم احتلال وظائف جيدة في سوق العمل. ولكن التعليم أيضاً يجب تصنيفه كإنفاق على رأس المال الجماعي، بما أن تشكيل قوة عمل مدربة وماهرة هي أحد شروط زيادة إنتاجية العمالة ومن ثم النمو السريع للرأسمالية الخاصة.

وبنفس المنطق، فالإنفاق على رأس المال الجماعي يمكن أن يلعب دوراً أساسياً في تحقيق شرعية النظام السياسي. فالإنفاق على البنية الأساسية على سبيل المثال يؤدي إلى نمو الاستثمار الذي يخلق العديد من فرص العمل التي بوسعها أن تزيد من الاستقرار الاقتصادي والسياسي في المجتمع.

نحن نريد هنا أن نطرح تصنيفاً آخر أكثر ملائمة لفهم الإنفاق العام في حالة النظم الاستبدادية. ونقطة الانطلاق هنا هي النظام السياسي وليس الدولة. الهدف الأساسي لكل نظام هو البقاء في الحكم. في حالة النظم الاستبدادية يكون ذلك عبر وسيلتين: السيطرة على عقول وأجساد المواطنين من ناحية، وتحقيق تنمية اقتصادية تعطي شرعية (شرعية الإنجاز) للنظام السياسي من ناحية أخرى. ونحن نقسم هنا الإنفاق العام إلى:

أولاً: نفقات للسيطرة السياسية: والتي تضم نفقات الأجهزة الأمنية، نفقات السيطرة الأيديولوجية (الإعلام، الثقافة، والشئون الدينية)، ونفقات اجتماعية تحقق جانب من شرعية النظام (دعم السلع الغذائية مثلا).

ثانيا: نفقات للتنمية الاقتصادية: والتي تشتمل على نفقات التعليم والبنية الأساسية، والبحوث، وتدعيم الصادرات، الخ.

مثل تصنيف أكنور فإن التصنيف الذي طرحناه ليس جامعاً مانعاً. فالإنفاق على التعليم على سبيل المثال له وظيفة مزدوجة. فهو يساهم في السيطرة (تشكيل وعي الأطفال لقبول النظام القائم وقبول التفاوتات الاجتماعية). كما يساهم الإنفاق على التعليم في التنمية

الاقتصادية حيث أنه يعطي خبرات ومعارف لقوة عمل تكون ركيزة نمو وازدهار النشاط الصناعي. لذلك علينا ألا ننسى أن تلك التصنيفات "نماذج نظرية" ideal types وليست تصنيفات تماثل تماماً التقسيمات الامبريقية في الواقع للنفقات العامة.

تحولات الإنفاق على السيطرة فى التسعينيات

الإنفاق على السيطرة يشتمل على نفقات الدفاع والداخلية والثقافة والأوقاف والتموين. تتطلب السيطرة على أرض وسكان بلد ما قوة مادية تستطيع أن تفرض الأشياء بالأمر إذا فشلت الحجة في الإقناع. القوة المادية لازمة لحماية النظام الاستبدادي من منافسيه الداخليين وهم كل القوى والجماعات والأفراد التي لا تؤمن بشرعية النظام القائم وتريد التخلص منه. وبهذا المعنى يكون على الشرطة في البلاد التي تحكمها نظم تسلطية بأن تقوم ليس فقط بحماية الملكية الخاصة والنظام العام (المرور مثلاً) ولكن حماية النظام نفسه من منافسيه. هكذا يحتوي جهاز الشرطة في مصر على إدارة مباحث أمن الدولة. وهي تسمية غير دقيقة لوظيفة هذه الإدارة التي تقوم بحماية النظام وليس الدولة فقط. فعقيدة هذا الجهاز تقوم على المزج التام بين الدولة والنظام وعلى إخفاء كل الحدود بينهما. وهذا ما يؤدي إلى أن الشرطة في مصر تقوم بحماية النظام على حساب الدولة في كثير من الأحيان. فحين تتغاضى الشرطة عن ملاحقة الفاسدين من الموظفين العموميين لأنهم مخلصون سياسياً للنظام التسلطي القائم، فهي هنا تساهم في انهيار كفاءة جهاز الدولة.

تتطلب السيطرة على المجتمع قوة الإقناع فضلاً عن قوة الإرغام. هذا ما تقوم به مؤسسات مثل وزارة الثقافة والإعلام والأوقاف. فوزارة الأوقاف مثلاً لا تهدف فقط إلى القيام بوظائف نشر المعرفة الدينية ورعاية الشئون الروحية لمواطني مصر، ولكن تهدف أيضاً إلى نشر رؤية دينية تساهم في تحقيق الاستقرار للنظام القائم. وبالمثل فإن وزارة الثقافة يكون عليها ليس فقط رعاية الفن والفنانين ولكن أيضاً تدجينهم واحتوائهم. فالمثقف أو الفنان الذي يحتاج إلى المال، سواء لإعالة نفسه وأسرته، سيكون أسير هذا المال. وحين يتحكم النظام القائم في صنابير الأموال التي تتوفر للدولة فهو قادر على المنح والمنع. و يصبح المثقف والفنان هنا

موظفاً باعتبار أن خبزه يأتي من الدولة وليس من المجتمع الذي يرغب بشكل طوعي في شراء منتجاته الثقافية. الأمر ينطبق أيضاً على الدعاة الذين يكسبون قوتهم من المرتبات التي تمنحها لهم وزارة الأوقاف، فهم في هذه الحالة موظفين لدى الدولة.

الإنفاق على السيطرة يشتمل أيضاً على نفقات الدعم التي تحاول توفير الحد الأدنى من الغذاء لمعظم السكان. والإنفاق على الدعم يحقق وظيفة السيطرة لأنه من الصعب السيطرة على المواطن إذا كانت معدته خاوية.

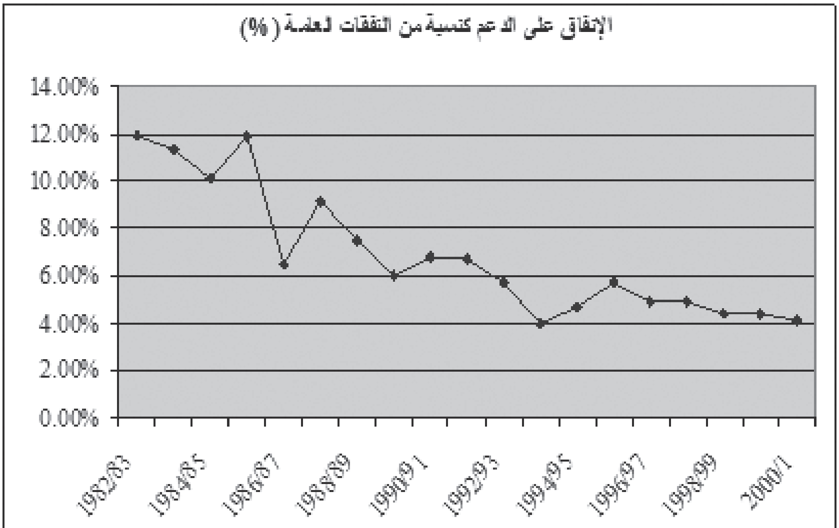
أولاً: انخفاض نصيب الدعم

يهدف الدعم إلى توفير سلع وخدمات "لمحدودي الدخل" بأسعار تقل عن تكلفتها في السوق. توسعت الدولة المصرية خلال الستينيات والسبعينيات في تقديم الدعم. كانت قائمة السلع المدعومة طويلة وتشتمل على السلع الغذائية مثل الخبز وسلع أخرى مثل البنزين، هذا بالإضافة إلى خدمات مثل المواصلات. ولكن في عام 1977 كان على الحكومة أن تقوم بتخفيض الدعم بعد توقيعها على اتفاقية للتثبيت الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي. كما هو معروف أجهضت انتفاضة يناير 77 هذه التخفيضات. وحين هبت الدول العربية البترولية والدول الغربية لدعم النظام المصري بالأموال، وحينما ترافق ذلك مع تدفق موارد أخرى على الدولة، استطاعت المجموعة الحاكمة ليس فقط الإبقاء على هذا الدعم بل أيضاً التوسع فيه، مما جعل نصيبه من الإنفاق العام يبلغ 20،5% عام 1980/81 بعد أن كان 15،5% فقط عام 1977. [2] نحن نتحدث هنا عن الدعم المباشر المرصود في الميزانية، دون الحديث عن الدعم غير المباشر مثل السلع التي تقدمها الدولة بأقل من سعرها في السوق العالمي مثل البنزين.

لقد أوضحت في الفصل السابق أن مبارك بدأ حكمه بالعودة إلى خطاب للتخطيط الاقتصادي بدلاً من خطاب التحرير الذي ميز عصر السادات. وقد بينت أن هذا التغيير في الخطاب يعكس توافر موارد مالية ضخمة للدولة في أوائل الثمانينات. على أن هذه الإيرادات بدأت في التناقص سريعاً كما شرحنا في الفصل السابق. ومن هنا أصبح تخفيض

الإنفاق على الدعم هو أحد الحلول التي لجأ إليها نظام مبارك من أجل التوائم مع تناقص إيرادات الدولة. أنظر شكل رقم 1.

شكل 1



المصدر: النسب محسوبة من الباحث بالإعتماد على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة

هكذا يتضح أنه بالرغم من انتفاضة 1977 التي وقعت احتجاجاً على تخفيض الدعم عن بعض السلع الأساسية، استطاع النظام أن يقوم بتخفيض الدعم كقيمة مطلقة وكنسبة من الإنفاق العام. ولكن ذلك لم يؤد إلى تكرار انتفاضة 77. النتيجة المنطقية لذلك هي أن الاضطرابات السياسية لا تحدث فقط بفعل أسباب اقتصادية ولكن أيضاً في ظل سياق سياسي مواتي. لا شك أن المناخ السياسي في السبعينيات كان مواتياً للحركات الاحتجاجية. فالحركة العمالية والطلابية كانتا في حالة من النشاط بعد فترة كمون طويلة استطاع أن يفرضها نظام عبد الناصر، تارة بالعطايا وتارة بالعصا.

إذا كان النظام الحاكم قد نجح في الثمانينيات في تقليص الدعم بدون قلاقل سياسية فإن

ذلك يرجع إلى استراتيجية محكمة من التخفيض التدريجي والمتخفي، والتي شرحتها العديد من الكتابات[3]، الأمر الذي يغنينا عن الخوض فيها. نجاح مبارك في تخفيض الدعم دون ردود أفعال يرجع أيضاً إلى استراتيجيته في تأمين الحد الأدنى من الرضاء لدى قاعدته الاجتماعية وهي بيروقراطية الدولة.

من هي الفئات الاجتماعية التي تستفيد من الدعم ؟ في عقد السبعينيات والثمانينيات كان لكل الأسر المصرية الحق في حصة شهرية من السلع الغذائية المدعمة، وكان ذلك يتم عن طريق بقال مكلف من وزارة التموين. ولكن في واقع الأمر، وبسبب انخفاض نوعية السلع المدعومة، والمشقة التي تكتنف الحصول عليها (الطوابير مثلاً)، كانت الأسر الميسورة تميل إلى عدم الحصول على حصتها المقررة من تلك السلع، أو الحصول عليها لتقديمها للعاملين لديها من خدم وسائقين، وبوابين الخ... بعبارة أخرى، كانت الفئة التي تحصل على السلع المدعومة هي الفئات المتوسطة والفقيرة. وكان الفقراء هم المستفيد الأساسي باعتبار أن الفئات المتوسطة تستطيع إحلال سلع مشتراة من السوق مكان السلع المدعومة دون أن تتعرض لكارثة. لذلك فإن تخفيض الدعم كان يُنظر له باعتباره انتهاكاً لحقوق الفقراء بالذات. ولكن هؤلاء الفقراء لم يقوموا بأي رد فعل منظم وقوي بالرغم من محاولات بعض القوى السياسية تعبئتهم ضد تقليص الدعم. وهذا شيء يمكن تفهمه في ضوء حقيقة أنه من الصعب جداً تعبئة فئة اجتماعية مثل الفقراء. فالانقسامات التي تخترقهم (متعلمين/غير متعلمين، موظفين/عمال، عاملين/عاطلين، مدينيين/ قرويين الخ) لا تجعل من وحدتهم في حركات احتجاجية وسياسية أمراً سهلاً، خاصة في ظل النظام السياسي المصري الذي يكبت تطور التمثيل السياسي للمصالح الاقتصادية والاجتماعية.

إذا كان الفقراء فئة صعبة التعبئة والتحريك، كيف تسنى لهذه الفئة صنع انتفاضة 1977 التي تصنف كأحد أهم الأعمال الاحتجاجية المصرية في القرن العشرين؟ في حقيقة الأمر أن هذه الانتفاضة لم تكن من صنع الفقراء، ولكن من صنع فئتين أساسيتين وهما عمال القطاع العام والطلاب. وهذا ما يوضحه كتاب حسين عبد الرازق[4] عن 18 و19 يناير، والذي يشرح فيه كيف بدأت الانتفاضة بتحركات متوازية من عمال القطاع العام و

الطلاب. الفئة الأولى تعمل في الدولة، والفئة الثانية، الطلاب، كان من المنتظر أن تلتحق للعمل بالدولة بعد تخرجها، باعتبار أن الدولة في هذه المرحلة كانت الجهة الأساسية التي تقوم بالتوظيف. أي أن هذه الانتفاضة هي بالأساس من صنع العاملين بالدولة. صحيح أنه قد لحق بهم فئات أخرى من مهمشي وفقراء المدن، الأمر الذي أعطى للاحتجاجات طابعاً عنيفاً ومخرباً في بعض الأحيان، إلا إن مشاركتهم الحماسية في الأحداث لا تنفي حقيقة أنهم قد انضموا للانتفاضة بعد أن قامت بالفعل. لقد كان العاملون بالدولة يعانون من تدهور سريع في دخولهم وفي مكانتهم الاجتماعية بسبب التضخم السريع الذي أكل جزءاً كبيراً من دخولهم، وأيضا بسبب صعود فئات اجتماعية أخرى مثل رجال أعمال الانفتاح والحرفيين. وبعد أن كانوا صفوة المجتمع في عهد عبد الناصر، أصبحوا في عهد السادات من بين فئة "محدودي الدخل".

من المهم الإشارة إلى أن تخفيضات الإنفاق على الدعم والتي خلقت رد الفعل العنيف في يناير 1977 لم تتجاوز 28 مليون دولار[5]. لقد كان هناك بالتأكيد مسألة رمزية في انتفاضة 1977. لقد أتت تلك التخفيضات في سياق شعور عام من العاملين بالدولة بأن النظام الحاكم يتخلى عنهم ويفتح مجال التربح السريع للقطاع الخاص. وقد خفف من هذا الشعور انتقال السلطة من السادات إلى مبارك. فقد ذهب الرئيس الذي أرسى سياسية الانفتاح الاقتصادي إلى حيث لا عودة، وجاء مكانه رئيس جديد أظهر بشكل مباشر أو غير مباشر رغبته في السيطرة على هذا الانفتاح، وفي العودة لنظام التخطيط. لا شك أن مجيء مبارك إلى السلطة قد لطف من الاحتقان الاجتماعي في مصر ومن نقمة العاملين بجهاز الدولة.

إذا كان نظام مبارك قد استطاع أن يخفض من الدعم بدون إثارة ردود عنيفة فذلك يرجع إلى أنه قد أدار الإنفاق العام بشكل شديد الكفاءة من الناحية الأمنية. الدعم السلعي يصل إلى بيروقراطية الدولة ولكنه يذهب أيضاً إلى فئات أخرى كثيرة من فقراء المدن. هذا ناهيك عن أن أسلوب توزيع الدعم كان يؤدي إلى إهدار واسع جداً للموارد. كانت الرشادة الأمنية تتطلب أن يركز نظام مبارك على تأمين الحد الأدنى من الدخل لبيروقراطية الدولة، لأنها هي القاعدة الأساسية للنظام، حتى لو اقتصر تأييدها لذلك النظام على مجرد الدعم السلبي،

أي الامتناع عن الخروج عليه. هذا ما يتضح في زيادة نصيب الأجور من الإنفاق العام في عهد مبارك. أنظر إلى جدول 1:

جد ول 1

نسبة الأجور إلى إجمالي الإنفاق العام

	1982/83	1990/91	1996/97	2000/1
الأجور	17%	19%	20،6%	23،4%

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، أعداد مختلفة.

بعبارة أخرى، بدلاً من توزيع الكثير من الموارد العامة على فئة الفقراء، اتجه النظام إلى تركيز جهوده على بيروقراطية الدولة.هذا التركيز على مصالح البيروقراطية يتضح في الصورة التي رسمها مبارك لنفسه بعناية في بداية عهده كمدافع عن مصالح "محدودي الدخل". هذه التسمية كانت تُفسَر بواسطة المعارضة باعتبارها الطريقة الأثيرة للنظام الحاكم في إخفاء المسميات الحقيقية للأشياء. ألم تكن الحكومة تسمي التضخم "تحريك الأسعار"؟ ولكن بالرغم من أن النظام لم يقم أبدا بتعريف من هم محدودي الدخل، كان استخدامه لهذا المصطلح يشي بأنه لا يقصد أساساً الفقراء ولكن فئة العاملين بأجر والتي يغلب عليها العاملون بالدولة، باستثناء البيروقراطية العليا. فالعاطلون مثلاً لا يمكن وضعهم تحت بند محدودي الدخل لأنهم ببساطة لا يتكسبون أي دخل على الإطلاق.

كانت تلك صورة المدافع عن محدودي الدخل التي رسمها مبارك لنفسه تتضح أكثر ما تتضح في عيد العمال من كل عام، والتي كان يظهر فيها كأب للعائلة المصرية محدودة الدخل. في الأول من مايو من كل عام يلقي الرئيس مبارك (تقليد موروث من عبد الناصر واستمر في عهد السادات) خطاباً سياسياً عاماً. ويبدو أن الرئاسة قبل الخطاب كانت تقوم بتسريب معلومات للصحف الرسمية عن "أخبار سارة" سيعلن عنها الرئيس مبارك في

خطاب الأول من مايو. وهذه الأخبار السارة لم تكن سراً على أحد. فالكل كان يعرف أن المقصود بها هو منحة مالية تماثل الأجر الأساسي لعشرة أيام. ولكن إخراج المسرحية كان يتطلب أن يقوم الرئيس بنفسه بإعلان المنحة بعد أن ينتهي من الخطاب السياسي العام. وكما يحدث في المسارح، حين يندس بين الجمهور عاملون في المسرح لكي يتبادلوا الحوار مع الممثلين في محاولة إعطاء الانطباع أن هناك حديثاً عفوياً يجري بين الممثل على خشبة المسرح وبين الجمهور، كان جمهور الرئيس يحتوي أيضاً على بعض عناصر تتبادل معه الحوار "العفوي". كأن يقول أحد الأفراد مثلاً "المنحة يا ريس". فيرد عليه الرئيس مازحاً بأنه لن يعلن عن المنحة إلا في نهاية الخطاب حتى لا ينام المستمعون. إنها صورة أب يعد أطفاله المشاغبين بالحلويات إذا كفوا عن "الشقاوة" وأبدوا حسن الخلق.

ولكن ضغط الأزمة المالية اضطر نظام مبارك إلى الإلغاء التدريجي لمنحة عيد العمال. كما قلنا من قبل كانت تلك المنحة تماثل المرتب الأساسي لعشرة أيام. وبما أن دخول الموظفين كانت تشهد في الثمانينيات انخفاض نصيب المرتب الأساسي لصالح المرتب المتغير، أي البدلات وخلافه، لذلك كانت تلك المنحة تأخذ منحنى هابطاً طوال الثمانينات، حتى ألغيت في بداية التسعينات حين اضطر النظام لتطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي.

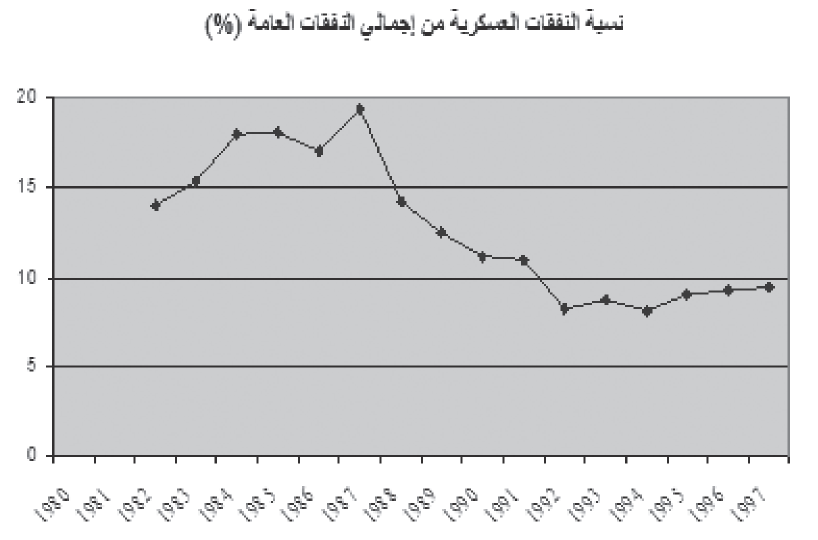
لقد اضطر مبارك إذن أن يخفض من الدعم السلعي المخصص لمحدودي الدخل. وهذا يمس بالطبع الصورة التي رسمها لنفسه باعتباره حامي الفئات الفقيرة. لكنه حاول التخفيف من الآثار السلبية لذلك عن طريق الإيحاء بأن الوضع سيكون أسوأ بكثير لو تُرك الأمر للحكومة بدون تدخل مبارك. فالإعلام الرسمي يميل للتأكيد على فكرة أن مبارك يمثل الجناح اليساري في النظام وهو يرفض العديد من مقترحات الحكومة "اليمينية" بسبب آثارها الاجتماعية الضارة على محدوي الدخل. هذا بالإضافة إلى القيام ببعض المشروعات التي تستهدف الفئات المحدودة الدخل والتي تكون مرتبطة بشكل مباشر ورمزي بالرئيس مثل إسكان مبارك للشباب.

ثانيا: الإنفاق العسكري فى الموازنة ينخفض بعد ارتفاعه فى الثمانينات

تمثلت أحد مفارقات الإنفاق العام في الثمانينيات في ارتفاع نصيب المصروفات العسكرية

كنسبة من الإنفاق العام (أنظر الشكل البياني 2) بعد أن انخفضت في السبعينيات. المفارقة تكمن في أن النظام المصري كان قد وقع معاهدة للصلح مع إسرائيل الأمر الذي أدى إلى استعادة مصر كل سيناء (باستثناء طابا) في عام 1982. وكان النظام قد أعلن في السبعينات أن حرب أكتوبر هي أخر الحروب بالنسبة له. توقف النظام إذن عن اللجوء للحل العسكري لحسم الصراع المصري الإسرائيلي. وهو الأمر الذي اتضح بعد ذلك في قبول النظام بالتحكيم الدولي لاستعادة طابا، والتي رفضت إسرائيل تسليمها لمصر.

شكل 2



Source: IMF, *Government finance statistics year book, 1980-1997.*

النتيجة التي نستخلصها من ارتفاع النفقات العسكرية في الثمانينات هو أن تلك النفقات لا تتحدد فقط بمقتضيات الصراع مع إسرائيل، ولكن بفعل عوامل أخرى ليس من السهل معرفتها، بما أن النفقات العسكرية في مصر لا زالت حتى هذه اللحظة يكتنفها الكثير من الغموض والسرية. وهنا ليس أمامنا إلا تقديم بعض الفرضيات للنقاش. قد تكون زيادة

النفقات العسكرية في هذه الفترة راجعة إلى مقتضيات حفظ الاستقرار الداخلي. وربما تكون مرتبطةً بصعود نفوذ الجيش في بداية الثمانينيات. يؤكد بعض الباحثين[6] أن السادات كان قد قلص النفوذ السياسي للقوات المسلحة. أحد المؤشرات التي يستند عليها روبرت سبرينجبورج[7] كانت انخفاض نصيب الضباط من المناصب في مؤسسات الدولة المختلفة. ويقال أن المؤسسة العسكرية لم تكن راضية عن ذلك، ويقال أيضاً أن الطريقة التي اتبعها السادات في التوصل لحل سلمي مع إسرائيل لم تعجب القوات المسلحة. ربما احتاج الرئيس الجديد، حسني مبارك، إلى ضمان ولاء الجيش في بداية حكمه، وكانت زيادة مخصصات القوات المسلحة هي أحد الأدوات لتحقيق ذلك.

استخدمنا في الفقرة السابقة كثير من الكلمات مثل "ربما". فنحن لا نملك معلومات مؤكدة عن المسائل العسكرية لأنها تفتقد للشفافية. ولكن الواضح أن ارتفاع النفقات العسكرية في عقد الثمانينيات كان يتم في ظل قيادة رجل الجيش القوي، المشير عبد الحليم أبو غزالة، للقوات المسلحة. كان المشير عدواً لدوداً للشيوعية. وكانت رؤيته للعسكرية المصرية تميل إلى إدماجها في الاستراتيجية العالمية التي كانت الولايات المتحدة تقودها لتفكيك المعسكر الاشتراكي[8]. وكان من المعروف أن المشير له علاقات قوية بالولايات المتحدة منذ أن عمل ملحقاً عسكرياً بسفارة مصر في واشنطن قبل أن يتولى حقيبة الدفاع. وكان هناك الكثير من الأحاديث التي ترددت عن صراع خفي بين "المشير والرئيس"[9] بسبب الطموحات السياسية لأبي غزالة. وقد حسم الرئيس الصراع في النهاية باستبعاد المشير إلى منصب شرفي، هو مساعد رئيس الجمهورية، ثم باستبعاده نهائياً من دائرة السلطة في سياق "فضيحة لوسي أرتين" وهي امرأة صارخة الجمال تردد أنه قد أقام علاقة معها. ومما لا شك فيه أن الشعبية الواسعة التي لا يزال المشير أبو غزالة يحظى بها حتى يومنا هذا من جانب ضباط الجيش يرجع إلى حد كبير بقدرته على زيادة مخصصات الجيش في ميزانية الدولة الأمر الذي مكنه من التوسع في تقديم خدمات للضباط تشتمل مساكن مدعومة، وسلع غذائية مخفضة، ونوادي اجتماعية وقاعات أفراح بأسعار رمزية، الخ.

المهم أنه في أواخر الثمانينيات بدأ الإنفاق العسكري يتخذ منحنى هابط. وربما يكون هذا

الهبوط له علاقة بهبوط أسهم المشير أبو غزالة ثم إزاحته. كان تخفيض الإنفاق العسكري ضرورة في ظل أزمة الدولة المالية التي وصلت إلى مرحلة خطرة في نهاية الثمانينات. وقد استطاع مبارك أن يقوم بهذا التخفيض بنجاح لعدة عوامل، منها أن القوات المسلحة كانت قد انخرطت في الثمانينيات في الاستثمار في بعض القطاعات المدنية التي أعطت للجيش استقلالية مالية كبيرة عن موازنة الدولة. ليس هناك أية بيانات متوفرة عن أرقام أعمال القوات المسلحة في مجال إنتاج السلع والخدمات للقطاع المدني. ولكن للعين المجردة أن ترى نمو استثمارات الجيش في القطاعات المدنية من خلال سلاسل المحلات التي تبيع للعسكريين وأيضاً للمدنيين الكثير من السلع الغذائية المنتجة بواسطة الجيش، وأيضاً من خلال السلع المصنعة التي يقوم الجيش بإنتاجها مثل الأجهزة الكهربائية.

ثالثاً: وزارة الداخلية تزيد من نصيبها: أثار الحرب ضد الجماعات الإسلامية

على رأس المؤسسات التي رفعت من نصيبها في موازنة الدولة في التسعينيات (أنظر شكل 3) تأتي وزارة الداخلية. يمكن تفهم ذلك في سياق الحرب التي خاضها النظام ضد الجماعات الإسلامية المسلحة والتي سحبت الكثير من الموارد لتجنيد وتسليح أعداد متزايدة من رجال الأمن. يمكن تفسير تلك الزيادة أيضاً في ضوء ضعف الدولة الرعوية التي كانت تحقق الاستقرار السياسي والاجتماعي بواسطة العطايا. كان لجوء النظام في التسعينات إلى العصا ضرورة بسبب تقلص حجم الجزرة. هذا ما يدفع البعض إلى الحديث عن زيادة الطابع البوليسي للدولة المصرية في التسعينيات.



Source: IMF, *Government finance statistics year book, different years.*

شكل 3

والحقيقة أن نصيب وزارة الداخلية من الموارد لا يقتصر على ما تأخذه من موازنة الدولة ولكن على ما تحصل عليه أيضاً من عمالة مجانية . لا يجب أن ننسى أن قوات الأمن المركزي التي يبلغ عددها 450 ألف جندي مشكلة من مجندين يقومون بأداء خدمتهم العسكرية الإجبارية والتي تصل مدتها إلى ثلاث سنوات. لنا أن نتخيل تكلفة تجنيد هذا العدد الهائل من الرجال لو كان على وزارة الداخلية أن تلجأ إلى "السوق" لطلب العمالة. في هذا الحالة سيكون عليها أن تدفع الحد الأدنى من الأجور اللازم لجذب هؤلاء الأفراد. بعبارة أخرى، أن زيادة الموارد العامة التي تم تخصيصها لوظيفة الأمن يجب أن تأخذ في الاعتبار العمل بالسخرة الذي يقوم به جنود الأمن المركزي. هكذا استطاع النظام السياسي أن يحافظ على الاستقرار بتكلفة محدودة نسبياً. فلنتذكر أن الوظيفة الأساسية لقوات الأمن المركزي هي التدخل لقمع الاحتجاجات السياسية والاجتماعية. وقد قام النظام بتكوين تلك القوات بعد أن تصاعدت الاحتجاجات الطلابية والعمالية في عام 1968 على خلفية سقوط أوهام الناس عن انجازات النظام الذي تعرضت مصر تحت قيادته لهزيمة مهينة ومروعة عام 1967. وقد زاد عدد وتسليح هذه القوات بشكل كبير بعد انتفاضة يناير 1977 والتي أظهرت عجز الشرطة عن السيطرة على اضطرابات ذات مجال واسع، الأمر الذي أدي إلى نزول الجيش بنفسه لسحق الانتفاضة. وهو ما لا ترغب فيه القوات المسلحة على الإطلاق. فلنتذكر أن وزير الدفاع كان قد أعلن في أوائل التسعينيات عن رفضه المشاركة في قمع الحركة الإسلامية، طالما أن الشرطة قادرة على تنفيذ المهمة.

على أن اعتماد الشرطة على العمالة بالسخرة محمل بمخاطر وبمتناقضات. السيطرة على "العبيد" المسلحين ليست بالأمر السهل، وكثيراً ما يفلت الأمر من السلطات، لأن خضوعهم للسلطة مبنياً ليس على العطايا ولا على المكاسب، مثل بعض الفئات الأخرى، ولكن على العنف والقهر ليس إلا. هذا ما حدث في عام 1986 حين قامت مجموعات كبيرة من الأمن المركزي بالتمرد والنزول للشارع في عمليات نهب وسلب وقتل، الأمر الذي أدى إلى نزول الجيش بنفسه لقمع التمرد. وكانت تلك مفارقة المفارقات: السلطة تشكل قوات أمن مركزي لإعفاء الجيش من النزول بنفسه في مستنقع الاضطرابات الداخلية، ولكنها تضطر إلى استدعاء الجيش لكي يقوم بقمع تمرد نفس القوات.

كما قلنا من قبل، كانت زيادة نصيب الموارد التي حصلت عليها وزارة الداخلية في التسعينات مرتبطة بنمو التحديات الداخلية للنظام. ففي الوقت الذي كان فيه السلام البارد بين مصر وإسرائيل مستقراً، الأمر الذي خفف من التحديات الخارجية، كانت الحركة الإسلامية المسلحة تشن حملة عسكرية لتقويض النظام. ولكن نمو الموارد التي حصلت عليها الشرطة في تلك الفترة لم يقتصر على الموارد المادية ولكن أيضاً على الموارد الرمزية. كان على النظام أن يزيد من تقديره لجهاز الشرطة باعتبار أنه الدرع الواقي من الإرهاب. وقد تجلي ذلك في أحاديث وخطب رئيس الجمهورية في تلك الفترة التي تحدثت عن تضحيات شهداء الشرطة. بالإضافة إلى ذلك كان على النظام أن يغض الطرف عن تجاوزات رجال الشرطة ضد المواطنين التي زادت في التسعينات. والحقيقة أن زيادة نفوذ الشرطة على المستوى الرمزي تتلخص في إلغاء الشعار الذي كانت ترفعه بمقتضى القانون: "الشرطة في خدمة الشعب" والذي تم استبداله بشعار "الشرطة والشعب في خدمة الوطن". هكذا تحولت الشرطة (نظرياً) من "خادم" للشعب إلى "خادم" للوطن. التغيير الأساسي هنا لا ينصب على استبدال كلمة الشعب بالوطن، ولكن على المعادلة التي تضم ثلاثة عناصر (الشرطة والشعب والوطن) بعد أن كانت تضم عنصرين (الشرطة والشعب). وبمقتضى المعادلة الجديدة أصبحت الشرطة طرفاً مساوياً للشعب، تشترك معه جنباً إلى جنب في خدمة الوطن. يقترب ذلك من وضع القوات المسلحة في العهد الناصري والذي أسس لخطاب جديد يضع الجيش كطرف خارج الشعب ومساوي له، وذلك حين كان هذا الخطاب الرسمي يتحدث عن "الجيش والشعب".

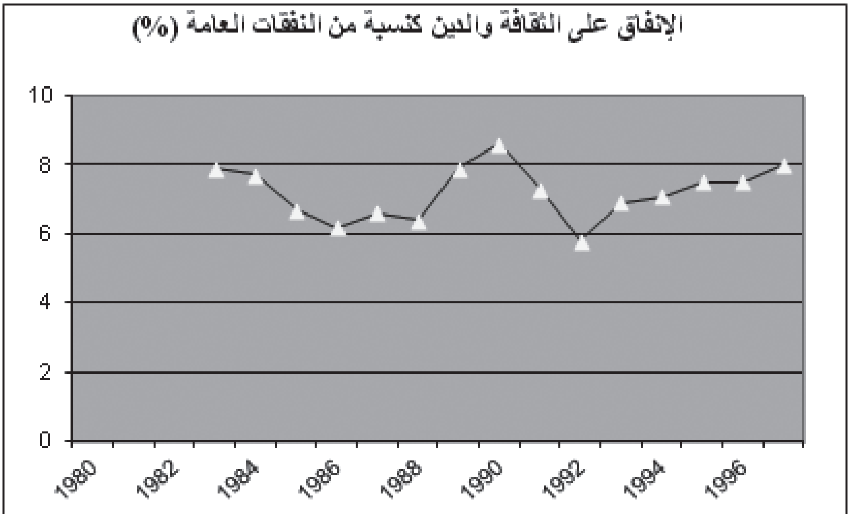
المهم أن زيادة نصيب وزارة الداخلية من الموارد العامة كان عاملاً حاسماً في نجاح الشرطة في السيطرة على الحملة العنيفة التي قامت بها الجماعات الإسلامية من أجل إسقاط النظام.

رابعاً:الإنفاق على أجهزة الدولة الأيديولوجية: الآثار غير المباشرة للمواجه مع الحركة الإسلامية

تميزت التسعينات بزيادة نصيب الإنفاق على الثقافة والدين من الإنفاق العام. (أنظر

شكل 4) كان على النظام أن يزيد من إنفاقه على تلك الوظيفتين لتعبئة آلته الأيديولوجية في حربه ضد الحركة الإسلامية. قامت وزارة الأوقاف في تلك المرحلة "بتأميم" الكثير من المساجد الأهلية التي كانت تستخدم في الدعوة وتجنيد الأنصار للجهاد ضد الدولة. كان إنفاق الدولة المتزايد على الدعوة الدينية ضرورياً لضمان ولاء الدعاة الرسميين الذين يعطون شرعية دينية للنظام، تلك الشرعية التي أراد الإسلاميون أن ينزعوها عنه.

شكل 4



Source: IMF, *Government finance statistics year book*, diffirent years.

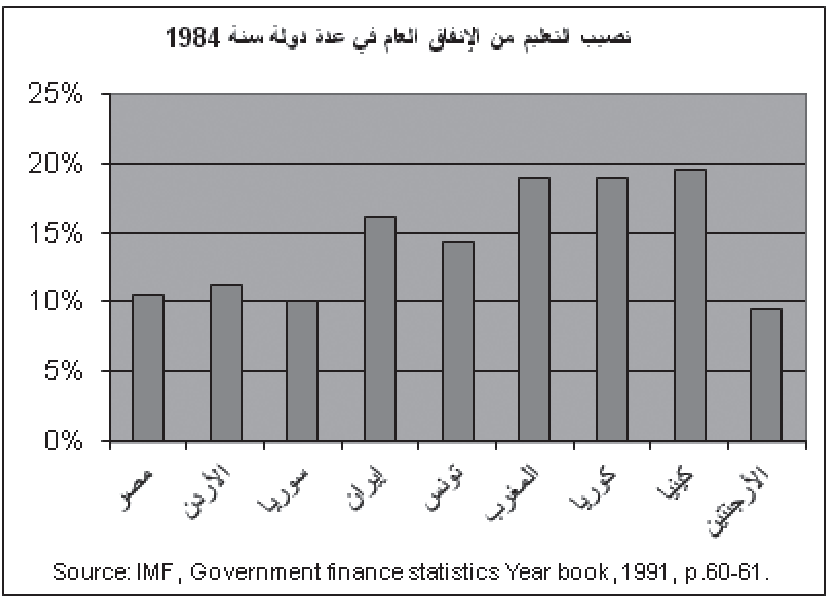
ومن جهة أخرى كان على النظام أن يزيد من نصيبه من الموازنة، للإنفاق على العديد من المجلات والمطبوعات التي تدافع عن فكرة "الدولة المدنية"[10] في مواجهة الدولة الدينية التي كان الإسلاميون يروجون لها. أحد أهم المشروعات في ذلك الإطار كانت مكتبة الأسرة التي تأسست تحت رعاية قرينة رئيس الجمهورية. في نفس الوقت زاد النظام أيضاً من إنفاقه على البنية الأساسية للثقافة (متاحف، مكاتب، مسارح، الخ.) كان تخصيص جانب أكبر للإنفاق على الثقافة ضرورياً في تلك المرحلة لكسب تأييد المثقفين للنظام. وهذا ما حدث

بالفعل، حين انتقل العديد منهم من جبهة المعارضة إلى التأييد الصريح أو الضمني للنظام، خاصة أن خوف المثقفين من "الخطر الإسلامي" كان يدفع في نفس الاتجاه. يجب التأكيد هنا على أننا نتحدث عن ارتفاع نسبي للإنفاق على الثقافة، أي نصيب الثقافة من الإنفاق العام. وهذا لا يتعارض مع الفكرة الشائعة عند المثقفين أن الثقافة في مصر لا زالت تحصل على جانب يسير من موازنة الدولة.

الإنفاق على التنمية: ارتفاع نصيب التعليم

كنا قد قسمنا الإنفاق العام إلى نوعين: الإنفاق على الأمن والسيطرة وإنفاق على التنمية الاقتصادية. وقلنا أن التغير الأساسي الذي لحق بالإنفاق على التنمية قد انصب على زيادة نصيب التعليم من الإنفاق العام. هذه الزيادة كانت هامة في ضوء أن ما كانت الدولة المصرية تخصصه للإنفاق على التعليم كان منخفضاً بالمقارنة بالعديد من الدول التي كانت تقارب مصر من حيث التطور الاقتصادي. أنظر شكل 5.

شكل 5



كانت زيادة الإنفاق على التعليم في التسعينات مفارقة، لأنه شائع عن برامج الإصلاح الاقتصادي التي تطبق تحت إشراف الصندوق والبنك الدوليين أنها تخفض من الانخفاض الاجتماعي. أنظر إلى جدول 2 الذي يوضح زيادة نصيب التعليم من الإنفاق العام من 3،3% إلى 6%.

جدول 2
توزيع الإنفاق العام على مختلف المجالات

مجال الإنفاق	1981/82	1996/97
زراعة وري	2،6%	2،5%
صناعة وبترول	22،4%	16،7%
كهرباء وطاقة	3،6%	6،8%
نقل	9،7%	13،4%
تجارة وتموين	13،5%	3،6%
اقتصاد ومال	0،6%	0،4%
إسكان وبنية أساسية	4،5%	6،8%
صحة، شئون دينية وقوى عاملة	1،4%	2،13
تعليم، بحوث وشباب	3،3%	6%
ثقافة	0،6%	1،2%
سياحة	0،6%	0،7%
دفاع وأمن وعدالة	5،8%	4،9%
خدمات رئاسية	0،58%	0،7%
تأمينات	11%	19%
نفقات متنوعة	17،6%	12،9%
إدارة محلية	1،8%	1،5%

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 1996/97،1981/82.

كان هناك العديد من العوامل التي سلطت الضوء على أزمة النظام التعليمي في مصر في أوائل التسعينات. حينما ضرب الزلزال مصر في عام 1992 وانهارت بعض المدارس على رؤوس الأطفال تبين أن الاستثمارات التي تخصصها الدولة لتشييد وصيانة المدارس كانت محدودة. الأمر الذي تجلى في تكدس التلاميذ في الأبنية التعليمية وفي سوء حالة الخدمات بالمدارس مثل دورات المياه وغيرها.

وبالتوازي مع استيقاظ النظام المصري على حقيقة أن المباني التعليمية في حالة انهيار، كان هناك نقاش عام يدور حول العوامل التي جعلت من بعض دول العالم الثالث (النمور الآسيوية) تحقق إنجازات هائلة في مجال التنمية الاقتصادية بالمقارنة بمصر، التي ظلت التنمية فيها في حالة تعثر. وقد خلص هذا النقاش إلى أن أهم تلك العوامل هو انخفاض نصيب التعليم في مصر من الإنفاق العام بالمقارنة بتلك الدول.

أضف إلى ذلك أن أوساط رجال الأعمال كانت قد أظهرت في التسعينات شكوى من انخفاض المستوى التعليمي لقوة العمل المصرية. والحقيقة أن مشروع التنمية في التسعينات كان مرتكزاً، على الأقل نظريا، على فكرة اندماج مصر في الاقتصاد العالمي. وقيل أن الميزة الأساسية لمصر في هذا الإطار تتمثل في عمالتها الرخيصة. لذلك كان لابد من زيادة الاستثمارات على قوة العمل تلك من أجل رفع مستواها الفني، لأن رخص العمالة لا يكفي وحده لجذب الاستثمارات. وعلى الجبهة الأخرى، كانت بعض الأوساط (اليسار مثلاً) تتحدث عن انخفاض مستوى التعليم وعن النهاية الفعلية للتعليم المجاني، بعد أن أصبحت الدروس الخصوصية هي المدخل الأساسي لاكتساب "المعارف" اللازمة للنجاح وللالتحاق بالجامعة. كان هناك إذن إجماع في مصر، في أوساط اليمين كما في أوساط اليسار، على أهمية زيادة الإنفاق على التعليم. وقد قام رئيس الجمهورية أكثر من مرة بالتعبير عن محورية التعليم بالنسبة لقضية التنمية. وكانت تصريحات الرئيس تستخدم بواسطة وزارة التعليم للمطالبة بزيادة مخصصاتها من الموازنة العامة للدولة[11].

كان الجزء الأكبر من زيادة الإنفاق على التعليم موجهاً لاستثمارات الأبنية التعليمية[12]. فقد تأسست الهيئة العامة للأبنية التعليمية لتشييد العديد من المدارس. وكانت حرم رئيس

الجمهورية قد تبنت حملة جمع تبرعات من رجال الأعمال لبناء وإصلاح المدارس التي دمرها الزلزال. بإيجاز شهد عقد التسعينات التوسع في بناء المدارس، سواء من موازنة الدولة أو من بعض تبرعات رجال الأعمال[13]. ولكن ذلك لم يكن كافياً لإصلاح العملية التعليمية. فالإصلاح كان عليه أن يمتد إلى ركيزة العملية التعليمية وهي المدرسين. وهذا لم يحدث..

يحصل المدرس الشاب اليوم على دخل يصل إلى حوالي 500 جنيه شهرياً[14]. وهذا المبلغ لا يكفي بالطبع سواء لإعداد هذا المدرس لتأسيس مسكن للزوجية، أو لإعالة الأسرة بعد الزواج. وكما هو معروف فإن المخرج الذي يلجأ إليه المدرسون لحل هذه المعضلة يتمثل في تقديم أقل القليل من العلم للطلاب حتى يضطروا للاعتماد على الدروس الخصوصية. ولكن في منتصف التسعينات قام وزير التعليم، حسين كامل بهاء الدين، بشن حملة شعواء على الدروس الخصوصية. وقد تأسست تلك الحملة على افتراض شديد المنطقية، وهو أنه لا يمكن التخلص من تلك الظاهرة إلا بواسطة القضاء على التربة الخصبة التي تنشأ فيها. وهذه التربة كما هو معلوم تتمثل في بؤس مرتبات المدرسين. وعد وزير التعليم إذن بتحسين الأحوال المادية للمعلمين. ولكن هذا لم يحدث إلا بشكل يسير جداً. وقد برر الوزير ذلك بمحدودية موارد الخزانة العامة التي يجب أن توجه موارد لوظائف ونشاطات أخرى للدولة. على أية حال، ظلت مرتبات المدرسين على ضعفها، وظلت ظاهرة الدروس الخصوصية على أشدها.

وكما قلنا من قبل، فإن التركيز على الاستثمار في التعليم كان يحوز على إجماع الكل. ولكن سياسة الإصلاح التي نفذتها الحكومة لم ترض أحداً. فعلى الجبهة الليبرالية، كان رجال الأعمال وغيرهم يطالبون بخصخصة جزئية للنظام التعليمي، أي إلغاء مبدأ حق التعليم المجاني للجميع. على الأسر أن تدفع تكاليف تعليم أبنائها وأن تقتصر الدولة على الإنفاق على التعليم الابتدائي وعلى المتفوقين من الأسر الفقيرة. وهذا ما لم تفعله الدولة. وعلى الجانب الأخر كان اليسار يطالب بإصلاح النظام التعليمي بشكل يعيد له طبيعته المجانية التي انتهت في الواقع. وهذا أيضاً لم يفعله النظام.

لم يتبن النظام الحل الليبرالي ولا الحل اليساري. لقد رفض إلغاء مبدأ التعليم المجاني. ولكنه فرغه من محتواه الواقعي. التعليم المجاني متاح للجميع، لكنه لا يعطي إلا خدمة شديدة السوء، تكون نتيجتها في بعض الأحيان تخريج أجيال من أشباه الأميين. من يريد أن يحصل أبناؤه وبناته على تعليم جيد يجب أن يدفع ثمن ذلك في شكل دروس خصوصية. وبما أن دخل المدرس الأساسي يأتي من تلك الدروس الخصوصية، فإن المجتمع اليوم هو الذي ينفق على إعاشة المدرسين وعائلاتهم. هذه الحقيقة معلومة للجميع. لماذا إذن أصر النظام على التمسك بمبدأ التعليم المجاني الذي لا يطبقه في الواقع؟ يرجع هذا في اعتقادنا إلى طريقة نظام مبارك في تسيير الأمور (الجمود المؤسسي) وهي طريقة تنتهج تثبيت الأمر الواقع على الورق، وترك الأمور تتغير في الواقع بشكل بطيء وتدريجي. نحن لا زلنا نملك إذن في مصر تعليماً مجانياً، ولكن على الورق فقط. ربما يكون هذا قد حقق للنظام الاستقرار السياسي الذي ينشده، ولكنه لم يحقق للمجتمع إلا انهيار العملية التعليمية برمتها. هذا المنهج الذي يتحاشى بكل الطرق مواجهة الحقائق وتسمية الأشياء بمسمياتها يرجع إلى الإدارة الأمنية وغير السياسية لشئون المجتمع. الإدارة السياسية لمشكلة التعليم تتطلب أن يعترف النظام الحاكم للمجتمع بالانهيار التام الذي وصل إليه التعليم في مصر. ومن هنا يمكن الانطلاق للبحث عن حلول تحصل على توافق من المجتمع، توافق يتأتى من التوصل إلى الحلول الوسط. ولكن بما أن السياسة غائبة، والقوى الاجتماعية محرومة من التمثيل السياسي، فالتوصل إلى حلول وسط قابلة للتطبيق شبه مستحيل، لأنها تتطلب أن يجلس أصحاب مختلف الحلول والمعبرين عن شتى المصالح ليصلوا إلى تسويات.

لقد نجح النظام في ضخ بعض الموارد في الموازنة الاستثمارية لوزارة التعليم، تلك الموازنة التي تنفق على الأبنية التعليمية. ولكنه لم يضخ إلا اليسير من الموارد في الموازنة الجارية التي تنفق على الأجور والمرتبات. والحقيقة أن مرونة هذه الموازنة ضعيفة جداً بالمقارنة بالموازنة الاستثمارية. ففي حالة نضوب موارد الدولة يلجأ النظام إلى الاقتطاع من الموازنة الاستثمارية، ولكنه لا يستطيع أن يقتطع من موازنة الأجور. لأن لو توقفت الدولة عن منح المرتبات للعاملين بها لنزل هؤلاء إلى الشوارع. وكما أن مرونة الاقتطاع من المرتبات

ضعيفة جداً فإن مرونة زيادتها أيضاً متناهية الضآلة. لا تزال أجور العاملين بالدولة محكومة بالقانون 47 و48 لعام 1978، والمعدل بالقانون رقم 136 لسنة 1980[15]. كعادته في تثبيت الأمور، لم يغير مبارك شيئاً في الإطار المؤسسي والقانوني الرسمي الحاكم لتوزيع الأجور في الدولة. مما يجعل من رفع أجور مرتبات المدرسين مهمة مستحيلة حتى ولو كان النظام واعياً بأهميتها.

يمثل المدرسون القطاع الأكبر في العاملين بالدولة: مليون مدرس أو حوالي 16% من العمالة الحكومية. إجراء زيادة محسوسة لدخول المدرسين يتطلب إضافة عدة مليارات إلى ميزانية أجور المعلمين. وذلك مستحيل بدون القيام بتعديل جوهري للفلسفة التي يقوم عليها توزيع الأجور في الدولة. هذه الفلسفة غير معلنة في الخطاب الرسمي وتظل مسألة شديدة الحساسية، بل تابو. ولكن التعرف على هذه الفلسفة ممكن بطريقة الهندسة العكسية، أي استنباطها من التوزيع الأجور الفعلي في الدولة. موظفو الدولة الذين يحصلون على أعلى الأجور في مصر هم العاملون في الأجهزة الأمنية والدفاع والقضاء والخارجية والأجهزة الرقابية مثل الجهاز المركزي للمحاسبات والهيئة العامة للبترول وقناة السويس.

المنطق الأمني يفسر الدخول المرتفعة التي يحصل عليها العاملون في الأجهزة الأمنية والقضاء والخارجية. فولاء هذه الفئات ضروري لتحقيق استقرار النظام الحاكم. هؤلاء يطلق عليهم في اللغة الإدارية "الكادر الخاص" ودخولهم تحددها قوانين ولوائح خاصة[16]. المنطق الأمني يفسر أيضاً المعاملة الخاصة للعاملين بالأجهزة الرقابية باعتبار أن هؤلاء يمسكون خزانة معلومات حساسة عن الدولة، لذلك فولائهم للنظام يجب أن يكون مضموناً. أما في حالة العاملين بقناة السويس والبترول فدخولهم المرتفعة تخضع لمنطق أخر وهو منطق الإيرادات. فهذه الفئات تدير نشاطات تعود على الدولة بموارد كبيرة، الأمر الذي يسمح لها باستقطاع جزء منها لنفسها. وعلى الرغم من أن المنطق الأمني لا يزال يسيطر على فلسفة توزيع الأجور بالدولة فإن منطق الإيرادات يأخذ أهمية متزايدة بفعل الأزمة المالية للدولة والتي تعلي من قيمة مؤسسات الإيرادات. يتضح ذلك جليا في خطاب وزير المالية مدحت حسنين (2000-2004) الذي كان يقسم المؤسسات العامة إلى مؤسسات

إيرادات ومؤسسات مصروفات[17]. مثال أخر على ذلك هو خطاب رئيس لجنة العلاقات الخارجية، مصطفي الفقي، أمام مجلس الشعب في عام 2003 والمتعلق بالميزانية. جرت العادة في مناقشات الميزانية بمجلس الشعب أن تُعطى الكلمة لرؤساء اللجان الخاصة (مثل لجنة الدفاع، لجنة التعليم، الخ) لكي يشرح كل منهم مطالبه المالية في الميزانية الجديدة. والملاحظ أن رئيس هذه اللجنة في معرض دفاعه عن زيادة مخصصات وزارة الخارجية لم يتحدث فقط عن أهمية تدعيم الدور الإقليمي والدولي لمصر ولكن أيضاً على فكرة أن هذه الوزارة هي وزارة إيرادات باعتبار أنها تأتي للدولة بعوائد من المعونات الخارجية. [18]

لن يجد المدرسون مكاناً لهم سواء داخل المنطق الأمني أو داخل منطق الإيرادات. فتأييدهم للنظام ليس حاسماً في بقائه، كما أنهم لا يأتون بموارد للدولة. لذلك فحصولهم على زيادة محسوسة في الأجور يتطلب تعديل كل الفلسفة التي يقوم عليها توزيع الأجور حتى يكون من الممكن ضخ موارد ضخمة تصب في جيوب المدرسين. وفي هذه الحالة سيكون من الضروري أن يُعلي النظام من شأن الوظيفة التنموية للدولة على حساب الوظيفة الأمنية أو وظيفة الجباية. وهذا ما يصعب تنفيذه على نظام سياسي استبدادي. لأن الاستبداد لا يمكن إعادة إنتاجه إلا بالمنطق الأمني بالأساس.

لقد فهم النظام المصري تماماً أهمية التعليم في تحقيق التنمية الرأسمالية لمصر ولاندماجها في النظام العالمي. وقد اعتبر إصلاح التعليم قضية جوهرية. الرئيس نفسه تحدث في هذا الموضوع كثيراً. وفي النظام السياسي لمبارك عندما يتدخل الرئيس في النقاش حول سياسية عامة (التعليم هنا) فهذا يعني أن النظام يعتبر المسألة مهمة. بعبارة أخرى، لقد أراد النظام بالفعل تطوير التعليم. وكان هناك حاجة شديدة للإسراع في ذلك من أجل تنشيط التنمية الاقتصادية وخلق الوظائف وهكذا يتحقق الاستقرار السياسي. وكان النظام يمتلك إلى جانب ذلك نظرية منطقية لتفسير أزمة التعليم: الدروس الخصوصية تفسد النظام التعليمي. وكان علاوة على ذلك يرى بوضوح طريق الحل: القضاء على الدروس الخصوصية عن طريق تحسين الظروف المادية للمدرسين. كان النظام يمتلك كل هذا، ولكنه فشل في إصلاح التعليم. وذلك لسبب بسيط وهو أن سيادة المنطق الأمني غير السياسي في إدارة الدولة وما يتبعه من منهج الجمود المؤسسي كان من المستحيل أن يأتي بنتيجة.

الأجور في مصر مرتبطة بالمكانة. المؤسسات التي تحصل على أعلى الأجور هي غالباً التي تحظى بالمكانة الأكبر في الدولة. إذا كان العاملون بالمؤسسات الأمنية يحصلون على أعلى الأجور في الدولة فإن ذلك مرتبط بمكانتهم المركزية في النظام السياسي المصري والتي لا ينازعهم فيها أحد. رفع أجور المدرسين يتطلب إذن رفع مكانتهم داخل النظام السياسي، وذلك صعب جداً على نظام مبارك المحكوم بالمنطق الأمني.

التحولات فى التوزيع داخل المؤسسات

في الجزء السابق من الفصل تعرضنا لتوزيع الأجور بين مؤسسات الدولة. حان الوقت لمعالجة توزيع الأجور داخل المؤسسات نفسها. لقد بينا أن المعادلة التي تحكم توزيع الأجور لم يطرأ عليها تغيرات مهمة في التسعينيات. أما في داخل المؤسسات فقد اعترى هذه المعادلة تحولات هامة جعلت الفجوة بين الكادر الأعلى والأسفل داخل المؤسسات هائلة.

تفاوت الأجور في داخل مؤسسات الدولة يسبق بالطبع وصول حسني مبارك إلى السلطة. في عهد الرئيس عبد الناصر كان التفاوت مبنياً على المستوى التعليمي وعلى موقع العامل في السلم الوظيفي وعلى سنوات الخدمة. استمرت المعادلة في عهد السادات والتي نجدها في القوانين الخاصة بالعاملين بالدولة وهي القانون رقم 47 و48 لعام 1978 والمعدل بالقانون رقم 136 لعام 1980 الذي حافظ على نفس الصيغة. ولكن بتطور اقتصاد السوق الذي أدخله السادات أصبحت إدارة أجور موظفي الدولة عملية غاية في الصعوبة. أولاً شهدت السبعينيات معدلات مرتفعة للتضخم، مما خفض من الأجور الحقيقية لموظفي الدولة. ثانياً كان نمو اقتصاد السوق مرتبطاً أيضاً بصعود فئات اجتماعية جديدة مثل رجال الأعمال والطبقة الوسطى الجديدة العاملة لدى القطاع الخاص. تلك الفئات التي تميزت بميول استهلاكية استعراضية، مما زاد من الفقر النسبي لموظفي الدولة. وبما أن الفقر يقاس غالباً بالغنى، فإن صعود فئات من الأغنياء الجدد يؤدي بشكل أوتوماتيكي إلى شعور الفئات التي ظلت على حالها بالفقر النسبي. فبينما كانت بيروقراطية الدولة العليا هي صفوة المجتمع الناصري، أصبحت في ظل التحرير الاقتصادي تصارع من أجل البقاء داخل الصفوة.

وحيث أن موارد مؤسسات الدولة محدودة، فقد كان على البيروقراطية العليا أن تستأثر بجزء أكبر من كعكة الأجور والدخول داخل المؤسسات.

تميز توزيع الأجور في قطاع الدولة في عهد مبارك بتفاوت غير مسبوق في توزيع الدخول بين الكادر الأعلى والكادر الأسفل من البيروقراطية. وذلك يتم في معظم الأحيان بأشكال وطرق شبه رسمية لم تعد من قبيل الأسرار، بل وهناك تقارير للجهاز المركزي للمحاسبات تتحدث عنها وتحذر منها.[19] نحن لا نتحدث هنا عن الفساد، ولكن عن تدفقات نقدية مسجلة في وثائق رسمية وإن كانت تمثل تحايلاً على اللوائح التي تفرض حداً أعلى للأجور. مثال ذلك اللجان الوهمية التي تشكلها بعض المؤسسات و تشارك فيها البيروقراطية العليا وتحصل بذلك على مكافآت. مثال ذلك أيضاً عضوية الوزراء وكبار المسئولين في مجالس إدارة الشركات التابعة لهم والتي تعطي لهم عوائد مذهلة.

فلنأخذ حالة رؤساء تحرير الصحف الحكومية. يحظر قانون نقابة الصحفيين على الأعضاء الحصول على نسبة من إعلانات جرائدهم ومطبوعاتهم. ولكن المشكلة اليوم أن رؤساء التحرير يشغلون في نفس الوقت منصب رؤساء مجالس إدارات الصحف. وهم يحصلون بذلك على نسبة من أرباح وإعلانات مؤسساتهم بهذه الصفة. وهذه هي أوضاع الدخول في الصحافة اليوم: رؤساء تحرير يحصلون على دخول تصل إلى مئات الآلاف، بل قل الملايين، شهريا بينما يحصل المحرر في أسفل السلم الوظيفي على دخل شهري لا يتجاوز 500 جنيه.

وبتطبيق مصر لبرنامج الإصلاح الاقتصادي في التسعينيات اتخذت تفاوتات الأجور في الدولة أبعاداً غير مسبوقة. فقد ظهرت مؤسسات جديدة، مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية، المفترض أن يقدم قروضاً للشباب ولصغار المستثمرين. وعادت إلى الساحة مؤسسات قديمة كانت في حالة موات مثل بورصة القاهرة، التي ظلت نائمة منذ حركة التأميمات في عام 1961. أضف إلى ذلك أن العديد من الوزارات وأجهزة الدولة قامت بتأسيس ما يسمى بالمكاتب الفنية، المفترض أن تقدم للوزارة خبرات وكفاءات لا تتوفر داخل هيكلها الوظيفي. هذه المكاتب يعمل بها عادة قطاعات من الشباب تجيد لغة أجنبية

أو أكثر، كما حصلت على تعليم مميز في مؤسسات ذات سمعة طيبة مثل الجامعة الأمريكية بالقاهرة. يحصل هؤلاء الشباب في كثير من الأحيان على دخول تصل إلى أكثر من عشرة أضعاف ما يحصل عليه الموظفين في الوزارة. هذا بالطبع بالإضافة إلى ظروف العمل الخاصة التي يستمتعون بها: مكاتب نظيفة، مكيفة و بها أجهزة كمبيوتر، الخ.

هذا التفاوت الهائل في الدخول وفي ظروف العمل بين هؤلاء وأولئك ولد حقداً وكراهية شديدة لدى بعض فئات بيروقراطية الدولة، التي وجدت نفسها فجأة محاطة بفرق من العاملين الجدد في المؤسسات يحصلون على أجور وعلى مكانة تفوقهم بمراحل. شهدت السنوات الأخيرة العديد من الانفجارات العلنية بسبب تلك الظاهرة. مثال: في عام 2002 قدم النائب بمجلس الشعب، كمال أحمد، استجواباً لوزير الاقتصاد، يوسف بطرس غالي، عن الأجور غير العادية التي يحصل عليها بعض العاملين ببورصة القاهرة والتي تصل في بعض الأحيان إلى أكثر من 10 آلاف جنيه في الشهر لموظفين من الشباب. كان النائب يمسك في يده قائمة من الأسماء والأجور ويلوح بها أمام مجلس الشعب. هذه القائمة سربتها إليه بالطبع بيروقراطية البورصة التي تشعر بالمرارة وبالحقد من الوضع المتدني الذي تعيشه بعد وصول هذه الطائفة من العاملين الجدد.

لقد برر وزير الاقتصاد الأجور الهائلة التي تحصل عليها هذه الفئة بأن البورصة تحتاج إلى بعض الكفاءات التي لا تتوفر في الكادر القديم ولا يمكن الحصول عليها إلا بهذه الأجور. وفي حقيقة الأمر فإن قضية بورصة القاهرة لا تكشف فقط عن مشكلة المحسوبية والتي يحصل بمقتضاها بعض أبناء ذوي النفوذ على أجور مغالى فيها. إنها تلخص المعضلة التي يعاني منها جهاز الدولة بعد أن تدهورت كفاءة العاملين به، وبعد أن أصبحت الفجوة هائلة بين المستوى الفني للعاملين بالقطاع العام والخاص. فالمكاتب الفنية الذي توسعت العديد من مؤسسات الدولة في إنشائها تمثل حلاً سهلاً وسريعاً تلجأ إليه القيادات الجديدة في تلك المؤسسات. فعوضاً عن القيام بتغييرات شاملة في جهاز الدولة تقوم تلك القيادات بإنشاء هيكل موازي للهيكل الرسمي للوزارات. وهو وإن كان يقدم بعض الحلول العملية والسريعة لإدارة جهاز دولة في حالة انهيار، لكنه يؤجل الإصلاح الشامل إلى مستقبل بعيد، غير معلوم تاريخه.

ولكن في حالات أخرى لا يمكن تفسير تنامي زيادة التفاوت الهائل في الأجور داخل مؤسسات الدولة بمقتضيات ضخ عناصر شابة وجديدة في الوزارات. في معظم الحالات تكون زيادة التفاوتات راجعة إلى ضعف سيطرة الحكومة على المؤسسات العامة وإلى تفتت الدولة ونمو الجزر المنعزلة بها. وهذا ما شهدته بالذات المؤسسات التي ظل على رأسها قيادات لمدد تتجاوز عقدين من الزمن. في مقدمة تلك المؤسسات وزارتي الإعلام والزراعة التي تولى قيادتها لأكثر من عقدين وزيران كانا يشغلان مناصب قيادية في الحزب الوطني الحاكم. وبسبب النفوذ السياسي لبعض الوزراء وبسبب طول بقائهم في الحكم، تحولت هذه الوزارات إلى كيانات مستقلة داخل الدولة يتم توزيع الموارد والأجور بها وفقاً لأهواء القيادات. كانت قضية محمد الوكيل، رئيس قطاع الأخبار بالتلفزيون، من ضمن القضايا التي وضحت بجلاء تلك الظاهرة. لقد تم القبض على الوكيل في قضية فساد. وفي معرض دفاعه عن نفسه أمام النيابة نفي الوكيل تهمة الفساد لسبب بسيط جداً، فقد صرح بأنه ليس محتاج للفساد أصلاً بما أنه يحصل على أجور وبدلات وحوافز تصل إلى عشرات آلاف من الجنيهات في الشهر.

وكانت النتيجة الطبيعية لزيادة التفاوتات في توزيع الدخول داخل المؤسسات هي انتشار الفساد وظاهرة البقشيش حتى أصبحت هي القاعدة في التعاملات. وهذا البقشيش لا يحصل عليه الموظف فقط لمخالفة القانون بل أيضاً لمجرد القيام بوظيفتهم الطبيعية. ظاهرة البقشيش وصلت في انتشارها إلى الحد الذي أصبحت فيه مؤسسات الدولة تلجأ إليه بغرض تعاون مؤسسات أخرى. مثال ذلك هو اللجان الوهمية التي كانت بعض الوزارات تشكلها وتضم فيها بعض موظفي وزارة التخطيط حتى تضمن تعاون تلك الوزارة معها وقيامها بزيادة مخصصاتها المالية[20]. لا ننسي أنه وحتى عام 2003 كانت وزارة التخطيط تتحكم في توزيع الاستثمارات العامة على مختلف الوزارات، وكان كسب رضاء كبار مسئوليها هاماً لمؤسسات الدولة المختلفة والتي تتنافس على موارد الخزانة العامة.

خاتمة

تعرضنا في هذا الفصل إلى تحولات توزيع الموارد العامة على مؤسسات الدولة في

التسعينيات بفعل الأزمة المالية كما بسبب متغيرات سياسية. وقد ركزنا على التحولات المهمة وكان على رأسها زيادة نصيب وزارة الداخلية والثقافة والإعلام والأوقاف. وقد فسرنا الزيادة في موارد تلك المؤسسات بمقتضيات الأمن والاستقرار الذي كان يتهدده صعود الحركة الإسلامية وتناقص موارد الدولة الرعوية التي كانت تحقق الاستقرار فيما سبق بالاعتماد على سياسات التوزيع. كانت زيادة موارد تلك المؤسسات عاملاً مهماً في تنشيط سياسة الضبط الأمني والسيطرة التي طبقها النظام بنجاح في التسعينيات. ولكن مقتضيات الأمن لا تفسر كل التحولات في توزيع الموارد. في أحيان أخرى كانت التحولات مدفوعة بمقتضيات التنمية الاقتصادية مثل حالة وزارة التعليم. ولكن على العكس من حالة مؤسسات الأمن كانت التحولات التي أصابت التعليم متأخرة (في التسعينيات) وضعيفة (بدون ضخ موارد كبيرة في ميزانية الأجور). لا شك أن النظام السياسي المصري كان سريع وقوي الاستجابة لمقتضيات الأمن أكثر من مقتضيات التنمية الاقتصادية. فهذا النظام يقود دولة رعوية تقوم شرعيتها على سياسات توزيعية أكثر مما تقوم على سياسات تنموية.

لم تقتصر التغيرات التي لحقت بسياسات الانفاق على أنصبة وزارات وؤسسات الدولة المختلفة، وانما امتد التغيير ليشمل توزيع الموارد العامة داخل المؤسسات نفسها. لقد زادت الفجوة بين البيرقراطية العليا والدنيا بشكل لم يسبق له مثيل. وقد حدث ذلك سواء بالفساد أو بالتحايل على القوانين واللوائح التي تضع حداً أعلى لأجور موظفي الدولة والتي لم يعد لها وجود فعلي. هذا التفاوت المتزايد بين البيرقراطية العليا والسفلى ليس بوسعه إلا تنمية نزعة التفتت في الدولة المصرية، ليس بين المؤسسات فقط، بل داخل هذه المؤسسات نفسها. وهذا الميل إلى التفتت بسبب الأزمة المالية وطرق التعاطي معها سنجده ينطبق تماماً على حالة توزيع الموارد بين مؤسسات الدولة المركزية في القاهرة ومؤسساتها المحلية في الأقاليم. وهذا هو موضوع الفصل الثالث.

هوامش ومراجع الفصل الثانى

(1) O'CONNOR James. The fiscal crisis of the state. New York : Saint Martin press، 1973.

(2) IMF. *Arab republic of Egypt*. Economic readjustment with growth. Country economic memorandum. Washington : IMF، 1990.

(3) ربما يكون أحد أفضل الكتب التي تعرضت لهذه الاستراتيجية هو كتاب روبرت سبرينبورج:

SPRINGBORG Robert. Mubarak's Egypt : fragmentation of the political order. Boulder، Colo. : Westview، 1989.

(4) حسين عبد الرازق، مصر في 18 و19 يناير. القاهرة، شهدي، 1985.

(5) BRUMBERG Daniel. Survival strategies vs. democratic bargains : The politics of economic reform in contemporary Egypt. *The Politic of Economic Reforn in the Middle Est* / ed. Par Henri J. Barkey. New York : St. Martin's press. 1992، p. 85.

(6) لمزيد من التفاصيل أنظر سبرينجبورج، مرجع سبق ذكره.

(7) المرجع السابق

(8) كان تعاطف المشير أبو غزالة مع الولايات المتحدة أمراً معروفاً، إلى الدرجة التي جعلت الروائي صنع الله إبراهيم يخصص مساحات من روايته "ذات" للتعرض لتصريحات المشير في هذا الصدد. أنظر: صنع الله إبراهيم، ذات، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار المستقبل العربي، 1998.

(9) روبرت سبرينجبرج، مرجع سبق ذكره.

(10) مجلة القاهرة التي تأسست في أوائل التسعينات هي أحد الأمثلة لذلك.

(11) هذا ما يقوله باستمرار وزيرالتعليم أثناء مناقشة الموازنة العامة للدولة في مجلس الشعب.

(12) وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، 1998.

(13) لا نملك للأسف أرقام عن هذه المساهمات. لكني التأكيد على أهمية هذه المساهات في الاعلام الحكومي لا يعني بالضرورة أنها مساهمات مهمة، لأن هذا التأكيد قد يكون راجعاً سواء إلى تحسين صورة رجال الأعمال المرتبطين بالنظام أو زيادة شعبية السيدة سوزان مبارك حرم رئيس الجمهورية.

(14) عادل بدر، مدرس وباحث في شئون التعليم.

(15) مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية، 2000.

(16) عبد الخالق فاروق. اقتصاديات الإدارة الحكومية. القاهرة، دار الكلمة، 2003.

(17) يتضح هذا من العديد من الكلمات التي ألقاها حسنين في مؤتمرات خاصة بالموازنة والتي شارك الباحث فيها.

(18) مصطفي الفقي، رئيس لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشعب في جلسة مناقشة ميزانية 2001/2.

(19) أنظر على سبيل المثال: الجهاز المركزي للمحاسبات، تقرير عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 1997/98.

(20) وفقاً لرأفت أبو سيف، وكيل أول وزارة التخطيط سابقاً.

الفصل الثالث

الأزمة المالية وتأثيراتها على علاقة الحكومة المركزية بالوحدات المحلية: لامركزية أم تفتت؟

يعالج هذا الفصل تأثيرات أزمة الدولة المالية على العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية من ناحية ويتعرض لتأثيراتها على استراتيجيات تعبئة الإيرادات للوحدات المحلية من ناحية أخرى. تشمل الوحدات المحلية في مصر المحافظات التي يبلغ عددها 27 محافظة. يتعرض الفصل للاستراتيجية الذي اتبعتها الحكومة المركزية من أجل تخفيف عبء المحليات عليها. كما يتعرض إلى استراتيجيات الحكومات المحلية للتكيف مع انخفاض الموارد التي تأتي من القاهرة. وفي معرض تحليلي لهذا التكيف سأركز على محافظتين هما الإسكندرية وقنا باعتبارهما نموذجين مختلفين للنجاح النسبي في التكيف مع أزمة الدولة المالية وفي تعبئة الموارد من السكان. ولكننا سنبدأ الحديث بالتعرض لتطور المسألة المحلية إبان العهد الناصري، لأن المشكلة المحلية التي يواجهها نظام يوليو في عهد مبارك اليوم هي امتداد للمشكلة المحلية التي واجهها نظام يوليو في عهد ناصر.

الناصرية وتأسيس الدولة المركزية المعاصرة

صنف كارل فيتفوجل في كتابه الشهير، الاستبداد الشرقي[1]، مصر كحالة متأصلة من المركزية السياسية المبنية على حتمية جغرافية، وهي تمركز مصدر الحياة في نهر النيل، مما يجعل سكان البلاد سجناء للسلطة المسيطرة على شريان الحياة هذا. وهو الأمر الذي يختلف عن حالة البلاد التي تعتمد على الأمطار. فهنا يصعب على سلطة مركزية أن تستبد

لأن شريان الحياة يأتي من السماء ومن ثم تصعب السيطرة عليه. كانت خلاصة فيتفوجل هي ما يأتي: عندما يكون سكان البلاد معتمدين على الأنهار، لا على الأمطار، ستجد السلطة السياسية هناك مركزية، بل استبدادية. إنها فكرة منطقية جداً، ولكنها تعرضت لانتقادات عنيفة في العلوم الاجتماعية لا مجال هنا لسردها. نريد أن نوضح فقط أنه من المرجح أن يكون لنهر النيل دور في المركزية والاستبداد في مصر الزراعية، أي تلك التي كان مصدر ثروتها الأساسي هو فلاحة الأرض. ولكن منذ القرن التاسع عشر يترك القطاع الزراعي مكانه كمصدر الثروة، لتحل محله الصناعة والتجارة والخدمات. لذلك فالبحث عن جذور المركزية المصرية المعاصرة لا يجب أن ينطلق من الجغرافيا ولكن من السياسة.

يمكن التأريخ لبداية المركزية المعاصرة بوصول الضباط الأحرار إلى سدة الحكم عام 1952. أمسك هؤلاء بزمام الحكم بشكل فوقي وفردي بواسطة انقلاب عسكري. كان لإعادة تشكيل المجتمع تلك أن تتم بشكل مركزي، وذلك لأنها ببساطة تأتي من أعلى: قرارات تصدر من القاهرة، وبالذات من مكتب رئيس الجمهورية، لتتولى الجهات التنفيذية في كل البلاد تطبيقها. النموذج الناصري بسيط ويتلخص في الآتي: هناك سلطة رشيدة ووطنية تمتلك رؤية لصلاح البلاد تستلهمها من عبقرية "الشعب المعلم". سيكون على هذه السلطة أن تزيح الفئات الاجتماعية أو الجماعات السياسية التي تعارض التطبيق. كان لابد أو تلجأ الناصرية للمركزية لتحقيق ما رأته من مشروع تنموي.

لم تكن المركزية الناصرية فقط نتاج عملية تأميم جانب هام من الثروة في البلاد والميل التدريجي نحو "اقتصاد موجه". لقد كانت أيضاً النتيجة الطبيعية للنظام السياسي الاستبدادي الذي أقامه عبد الناصر. الديمقراطيات البرلمانية غالباً ما تسمح، بل قل تستدعي، قدراً ما من اللامركزية يتسع أو يضيق تبعاً لتاريخ الدولة السياسي. ولكن النظم الاستبدادية لا تتعايش مع اللامركزية. لأن قيام "الجماهير" بمبادرات داخل محيطها المحلي يعني بالضرورة تطور قوى سياسية محلية مستقلة عن المركز في القاهرة. وهذا ما لا يسمح به النظام الاستبدادي.

توقفت عملية المركزة التي قام بها النظام الشعبوي الاستبدادي المصري بوفاة عبد

الناصر. فقد أتي إلى الحكم رئيس جديد كان عليه أن يلجأ لقوى اجتماعية خارج الدولة حتى يزيح القوى المناوئة له والكامنة في أجهزة الدولة حتى بعد سحق قياداتها ووضعها في السجن عام 1971، فيما عُرف حينها بقضية "مراكز القوى". تمثلت هذه القوى التي لجأ إليها السادات في بعض الفئات الاجتماعية التي تضررت من النظام الناصري وأيضاً في تلك القوى السياسية التي نكل بها جمال عبد الناصر مثل الشيوعيين والإخوان. المهم أن تخفيف قبضة النظام الاستبدادي على الناس كان يسمح بدرجة أعلى من اللامركزية. أضف إلى ذلك أن الدولة المرهقة بل قل المنهارة مالياً بعد سنوات طويلة من الصراع المرير مع إسرائيل لم يكن في وسعها أن تستمر في إمداد المجتمعات المحلية بما تحتاجه.

هذا التوجه نحو اللامركزية ترجمه نظام السادات في قانون الحكم المحلي الجديد رقم 52 لعام 1975، والذي يعده البعض أكثر القوانين ميلاً نحو اللامركزية في التاريخ المعاصر للبلاد[2]. نص هذا القانون على تشكيل مجالس محلية منتخبة وأعطى لها سلطة جديدة وهي حق الاستجواب للمسئولين في الحكم المحلي. أما فيما يخص مالية المحليات فقد سمح القانون لهذه الوحدات بإنشاء حسابات خاصة تقوم بتجميع مواردها من السكان وتقوم بإنفاقها باستقلالية كبيرة عن الحكومة المركزية في القاهرة.

ولكن في أواخر السبعينات تزايدت الضغوط الداخلية على السادات. فاتفاقية الصلح مع إسرائيل أثارت ضده معارضة شديدة كانت تضغط بشدة على النظام. والتيار الإسلامي الذي كان يلعب به في مواجهة اليسار انقلب عليه. وسياسة الانفتاح الاقتصادي أدت إلى صعود طبقات اجتماعية وانهيار طبقات أخرى أوضحت تذمرها بشكل عنيف في يناير 1977. كل هذا أدى بالسادات إلى تقليص مساحة الحريات وإلى محاصرة معارضيه. هذه النزعة الاستبدادية ترجمها السادات على المستوى المحلي في القانون رقم 43 لعام 1979 الذي قلص فيه السادات من حقوق المحليات وعلى رأسها حق "الاستجواب". وقد كان هذا الاستجواب يشكل صداعاً كبيراً للنظام لأنه كان قناة توصيل للمطالب المحلية التي انهمرت على الحكومات المحلية كالسيل مما جعل النظام يفضل إغلاقها[3]. وبهذا طويت مصر صفحة قصيرة ومحدودة من اللامركزية استمرت ثلاث سنوات فقط، كانت كافية

لكي يدرك النظام الاستبدادي أن المركزية فضيلة في كل الأحوال، في ظل "الاقتصاد الموجه"، كما في ظل "الاقتصاد الحر".

مبارك: الاتجاه نحو اللامركزية فى البداية

بدأ مبارك حكمه بتلطيف الأزمة السياسية التي انتهى إليها حكم السادات والتي بسببها قام هذا الأخير باعتقال معارضيه من كل الأطياف السياسية. أفرج مبارك عن المعتقلين وسمح بعودة مساحة الحرية التي كان السادات قد أغلقها في آخر عهده. في هذا السياق كان من الممكن أن يعود النظام للسماح بقدر ما من اللامركزية التي بدأها السادات بالقانون رقم 52 لعام 1975 والتي أجهضها بالقانون 43 لعام 1979. ولكن بما أن مبارك يميل إلى الجمود المؤسسي لم يترجم ذلك الاتجاه نحو اللامركزية في قانون جديد للحكم المحلي، لكنه ترجمه في تخفيف قبضة الأمن على الانتخابات المحلية لعام 1982 [4]. من الجدير بالذكر أن الأفكار التنموية الآتية من الخارج في تلك المرحلة كان تدفع صوب اللامركزية. حققت فكرة "التنمية المحلية" سيطرة على المؤسسات الدولية العاملة بالتنمية. والقضية لم تنحصر فقط في تأثير فكري، ولكن في دعم مادي وفني قدمته العديد من المؤسسات لتنمية اللامركزية في مصر. على رأس تلك المؤسسات الهيئة الأمريكية للتنمية الدولية أو "المعونة الأمريكية" التي عبرت عن دعمها لهذه الفكرة بواسطة عشرات البحوث والتقارير والمؤتمرات والمشروعات التي مولتها[5].

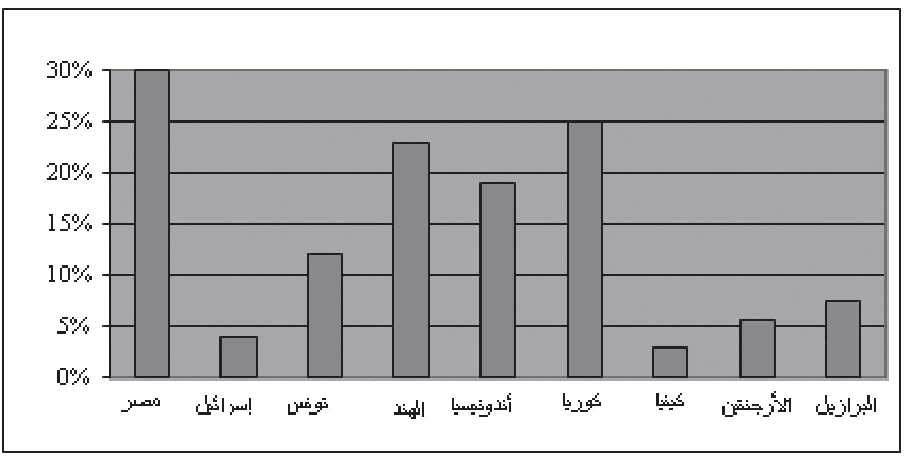
هذا الاتجاه نحو اللامركزية عبر عن نفسه في ميزانية الدولة التي خصصت جانباً متزايداً من الموارد للإدارة المحلية. لقد زاد نصيب الإدارة المحلية من إجمالي النفقات الجارية للدولة من 13،8% عام 1980/81 إلى 20،5% عام 1989/90. كما زاد نصيبها من إجمالي أجور العاملين بالدولة من 39،1% إلى 51،1%[6]. بالإضافة إلى ذلك فقد تميز عقد الثمانينات بالنمو السريع للصناديق الخاصة الخاضعة لسيطرة الوحدات المحلية. وبخلاف الموارد التي تأتي للمحليات من الحكومة المركزية، فإن موارد الصناديق الخاصة تخضع لتصرف الوحدات المحلية. صحيح أن الصناديق تخضع للمسائلة القانونية، بما أن الأجهزة الرقابية

مثل الجهاز المركزي للمحاسبات تقوم بالإشراف المالي عليها، إلا أن المحافظات تستطيع إنفاق أموال الصناديق بحرية نسبية لا تتوافر في حالة الموارد التي تأتي من الحكومة المركزية. على سبيل المثال، في حالة موازنة المحليات التي تأتي من الحكومة المركزية لا تستطيع السلطات المحلية ترحيل الفوائض في الميزانية من سنة لأخرى. أما في حالة الصناديق الخاصة فهي تستطيع ذلك.

خلاصة القول، بعد أن شهدت مصر عقدين من المركزة تحت حكم الرئيس جمال عبد الناصر، تميز بغياب أي مساحة من الاستقلالية للوحدات المحلية، تعثر هذا الميل للمركزة في أواخر عهد عبد الناصر وانقلب إلى اتجاه نحو اللامركزية في عهد السادات، باستثناء سنواته الأخيرة، وأيضاً إلى اتجاه نحو تخفيف قبضة المركز على الأطراف في سنوات مبارك الأولى. ولكن نتائج هذا الميل اللامركزي كانت متواضعة للغاية إذا قارنا مصر بدول أخرى. تظل مصر أحد أكثر البلاد مركزية في العالم. يمكن تلخيص ذلك في أن اعتماد الحكومة المحلية في مصر على التحويلات الآتية من المركز هو الأعلى في العالم، على حد علمنا. شكل 1 يلخص ذلك.

شكل 1

تحويلات الحكومة المركزية للمحليات كنسبة من الإنفاق العام الإجمالي للدولة في 1984



Source: IMF, Government finance statistics, 1991, pp. 74-75

العودة للمركزة بقوة منذ نهاية الثمانينات

عاد النظام بقوة إلى المركزية في نهاية الثمانينات. ففي عام 1988 قامت الحكومة بتعديل قانون المحليات رقم 43 لعام 1979 لكي تغير من تسمية السلطة المحلية من "الحكم المحلي" إلى "الإدارة المحلية". لم تكن الحجة التي أقامت عليها الحكومة ذلك التغيير تفتقد للمنطق: مصر بلد غير فيدرالي unitary لا يعطي أي سلطة تشريعية للمحليات[7]. وعليه فنحن هنا بصدد إدارة محلية وليس حكومة محلية. ولكن بغض النظر الجانب المنطقي للتسمية الجديدة فإن ذلك التحول كان يؤذن بميل جديد نحو المركزة.

هناك العديد من العوامل التي دفعت إلى زيادة الميل نحو المركزية في نهاية الثمانينات. أولاً كان هناك مقاومة شديدة داخل المؤسسات المركزية باعتبار أن أي ميل نحو اللامركزية لابد وأن يقلص من نفوذها. على رأس تلك المؤسسات تأتي وزارة المالية التي كانت قياداتها تراقب بقلق النمو السريع للصناديق الخاصة التي تخرج عن سيطرتها[8]. بالنسبة لوزارة المالية تمثل الصناديق الخاصة انتهاكاً مباشر للمبدأ المقدس في المالية العامة وهو وحدة وشمول الميزانية (unité du budget)، ذلك المبدأ الذي ينص على شمول ميزانية الدولة على كل الإيرادات والنفقات العامة، وهو الأمر الذي يهدده وجود صناديق تجمع مواردها وتنفقها بعيداً عن الموازنة العامة للدولة.

وبسبب أزمة الدولة المالية التي وصلت إلى أوجها في الثمانينات كان على الحكومة أن تضبط من نفقاتها أو على الأقل أن تعيد صياغة أوجه إنفاقها. وكان من أوجه الإنفاق تلك استخدامات المستوى المحلي التي شهدت في الثمانينيات نمواً سريعاً يفوق نمو استخدامات المستويات الأخرى للدولة. أضف إلى ذلك أنه حين يحين وقت التقشف، لا تتحمل مؤسسات الدولة فاتورة التقشف بشكل متساوي. هناك مؤسسات يجب أن تضحي أكثر من مؤسسات أخرى. لا شك أن الحكومة المحلية هي أضعف حلقات الدولة.

علاوة على ذلك كان صعود الحركة الإسلامية في أواخر الثمانينات أحد العوامل التي دفعت النظام إلى الميل نحو مركزة إدارة الدولة وهو شيء اعتبره هذا النظام ضروري من أجل إحكام الضبط السياسي والأمني. في الثمانينات كان المستوى المحلي من الدولة هو

الأكثر انفتاحاً للحركة الإسلامية. بل كان هذا المستوى يتعايش مع الإسلاميين في كثير من الأحيان كما أوضحت بعض الدراسات[9]. أحد الأمثلة التي يسوقها ضياء رشوان[10] هي حالة محافظة سوهاج. تميزت هذه المحافظة بمستوى منخفض من المواجهات المسلحة مع الإسلاميين. وهذا ما يجد تفسيره، وفقاً لرشوان، في الاتفاق غير المعلن بين محافظ سوهاج والإسلاميين هناك على ألا يقوم الأول بملاحقة النشطين الإسلاميين في مقابل أن يمتنع هؤلاء عن ارتكاب أعمال عنف هناك. هكذا كانت مركزة اتخاذ القرار ومركزة الموارد هي أحد الوسائل التي لجأ إليها النظام لمحاصرة الحركة الإسلامية. وهذا ما يتبين بشكل لا يدعو للشك في تعديل قانون اختيار العمد في القرى والذي أحل نظام اختيار العمدة بواسطة السلطات مكان انتخابه[11].

خلاصة القول أن ضرورات الضبط المالي والضبط الأمني كانا يدفعان صوب السيطرة على إنفاق الوحدات المحلية. جدول 1 يبين انخفاض نصيب المستوى المحلي للدولة من الإنفاق العام في التسعينات.

جدول 1
نصيب المحليات من أنواع مختلفة من النفقات العامة

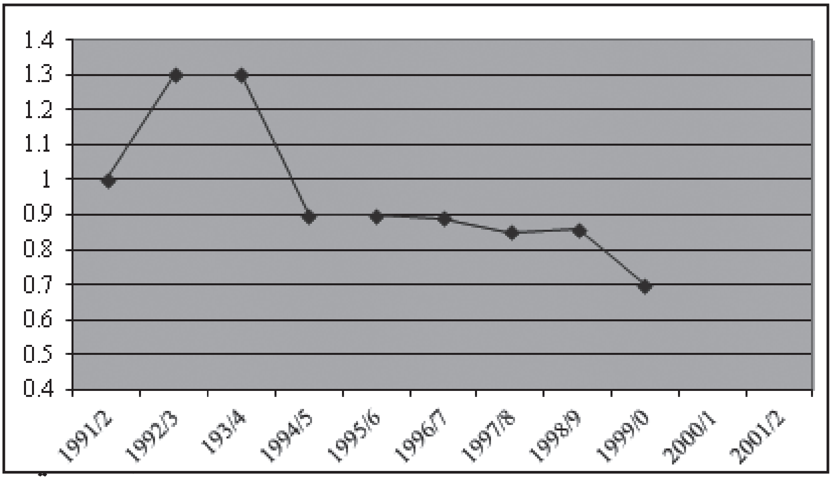
	1989/90	1996/97
النفقات الجارية للمحليات/ إجمالي النفقات الجارية فى الموازنة*	20،5%	18،3%
أجور العاملين بالمحليات / إجمالي العاملين بالدولة	51،1%	47،9%
العجز الجاري المحلي / إجمالي العجز الجاري	43،2%	40،2%
استثمارات المحليات / إجمالي استثمارات الدولة**	22%	9،3%
العجز فى الاستثمارات المحلية / العجز الإجمالي فى الموازنة الاستثمارية للدولة	22،7%	8،7%
الدعم المقدم من الحكومة للمحليات / الموازنة العامة للدولة	10،3%	10،1%

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 1989/90 و1996/97.
*** لا تدخل فيها نفقات الهيئات الاقتصادية والقطاع العام.**
**** لا تدخل فيها استثمارات الهيئات الاقتصادية والقطاع العام.**

لم يأت انخفاض موارد الوحدات المحلية للدولة فقط من تقلص التحويلات التي تتدفق إليها من الحكومة المركزية ولكن أيضاً من تدهور إيراداتها الخاصة. شكل 2 يوضح كيف انخفضت عوائد الضرائب والرسوم المحلية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

شكل 2

ايرادات المحليات من الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

يعود تدهور الإيرادات الخاصة للمحليات لعدة عوامل. فلنعدد باديء ذي بدء إيرادات المحليات. جدول 2 يوضح ذلك.

جدول 2

مصادر إيرادات المحليات

مصادر الموارد الذاتية للمحليات	1989/90 (%)	1997/98 (%)
الضريبة العقارية	2،3	1،8
ضرائب الملاهي	0،5	0،4
رسوم السيارات	2	0،8
دخول مشتركة	1،6	1
صندوق مشتركة	1،8	1،1
ضرائب على أرباح قناة السويس	0،7	0،1
إجمالي الموارد السيادية	**8,9**	**5,6**
خدمات محلية	0،8	0،6
موارد أملاك المحليات	0،7	0،02
ضرائب محلية	1،1	0،8
دخول من مشروعات	2،3	1
دخول متنوعة	1،5	-
الصناديق الخاصة	7،9	9
موارد أخرى	0،1	0،8
إجمالي الموارد الذاتية للمحليات	**14,4**	**13**
الدعم المقدم من الحكومة المركزية	**76,8**	**81,4**
إجمالي الدخول الجارية للمحليات	**100%**	**100%**

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 1989/90 و1997/98.

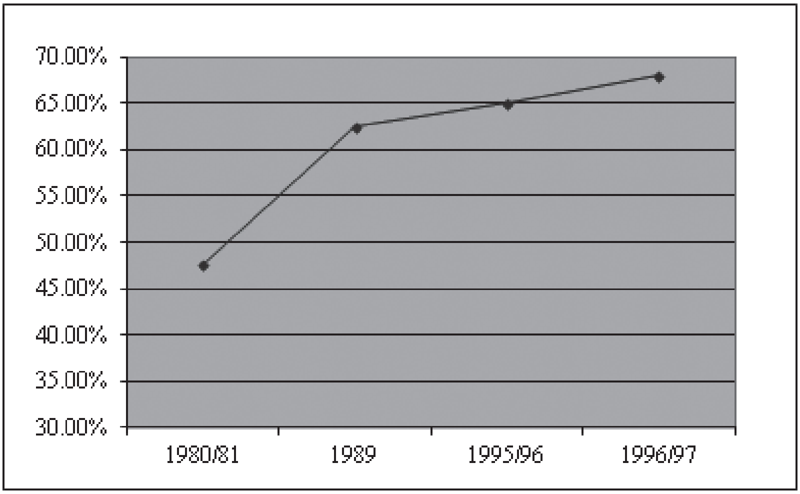
كما يوضح الجدول السابق، فإن عوائد الضرائب المحلية قد انخفضت كنسبة من إجمالي إيرادات الوحدات المحلية في التسعينات. وصلت عائدات الضريبة العقارية (وهي أهم ضريبة محلية) إلى 1،8% فقط من إجمالي إيرادات المحليات. وهذه الإيرادات الضعيفة للضريبة العقارية لا تقتصر على الحالة المصرية. ففي كل الدول النامية تعاني تلك الضريبة من محدودية عوائدها لغياب وجود سوق عقاري متطور يعيد تقدير قيمة العقارات بشكل دوري.

هذا التدهور الذي لحق بالإيرادات المحلية من الضرائب يمكن تفسيره بأن الحكومة المركزية تحتكر الضرائب التي تزيد عوائدها بزيادة النشاط الاقتصادي مثل الضرائب على الدخل وضريبة المبيعات. أي أن الضرائب التي تركتها السلطة المركزية للوحدات المحلية تتميز بالركود وبصعوبة التنشيط. وإذا كان النظام قد فشل في إجراء إصلاح للضرائب على الدخل، على الرغم من إبدائه الاهتمام بذلك، (سنعود لذلك في الفصل الخاص بدولة الجباية) فإنه لم يبد أي اهتمام بالعمل على إصلاح الضرائب المحلية من أجل زيادة إيراداتها. بالإضافة إلى ذلك وكما يتبين من جدول 2 فإن الإيرادات التي تأتي من أملاك المحليات قد أظهرت ميلاً إلى الانخفاض في التسعينات. وذلك يرجع إلى حد كبير إلى عملية الخصخصة التي طالت بعض المشروعات المملوكة للمحليات.

وقد أدى تدهور الموارد الخاصة الذاتية للوحدات المحلية إلى زيادة اعتمادها على تحويلات الحكومة المركزية. شكل 4 يوضح كيف زادت نسبة هذه التحويلات من إجمالي إيرادات المحليات ووصلت في عام 1996/97 إلى 68%.

شكل 3

تحويلات من الحكومة المركزية كنسبة من إيرادات المحليات



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للوازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة

هذا الاعتماد المتزايد للوحدات المحلية على موارد الحكومة المركزية يُستند عليه في الخطاب الرسمي للحكومة المركزية لبيان تزايد عبء المحليات على موازنة الدولة. ولكن هذا غير صحيح. يكفي أن نبين هنا تطور نسبة تحويلات الحكومة المركزية إلى المحليات من إجمالي الإنفاق العام لكي نكتشف أن التحويلات لم ترتفع بالقدر الذي يسمح بالدفع بهذا الرأي. هذه النسبة ارتفعت من 9،3% عام 1980/81 إلى 9،5% عام 1989/90 وإلى 10،5% عام 1995/96 ولكنها عادت وانخفضت إلى 10،1% عام 1996/97 [(12)]. بعبارة أخرى بالرغم من أن المحليات تعتمد أكثر فأكثر على تحويلات الحكومة المركزية فإن هذه الأخيرة لا تخصص موارد متزايدة للمحليات. لقد انخفض نصيب المحليات من إجمالي النفقات الاستثمارية للدولة من 30،8% في عام 1980/81 إلى 22% عام 1989/90 وإلى 9،3% عام 1996/ 97. [(13)] أما بالنسبة لنسبة النفقات الجارية للمحليات من إجمالي النفقات الجارية للدولة فقد أخذت وقتاً أطول لكي تنخفض. فمرونة هذه النفقات (التي

تشتمل على الأجور) أقل بكثير من مرونة النفقات الاستثمارية. ولكنها في النهاية انخفضت من 20،5% عام 1989/90 إلى 18،3% عام 1996/97. [14]

خلاصة القول، الإيرادات الضريبية للوحدات المحلية تميل للانخفاض. وهو الحال أيضاً مع عوائد أملاك ومشروعات المحليات. وعلى ذلك فإن احتياج الوحدات المحلية لتحويلات الحكومة المركزية تزيد، لكن تلك الحكومة لا تستجيب في ضوء تقلص إيرادات الدولة.

المركزة والخصخصة هي الحل بالنسبة للحكومة المركزية

انعكس إهمال الحكومة المركزية للمحليات على أداء تلك الوحدات التي شهدت تدهوراً كبيراً في الثمانينات والتسعينات. بالإضافة إلى ذلك فإن العاملين بالمحليات يحصلون على أقل الأجور في جهاز الدولة. جدول 3 يبين تفاوت الأجور بين مختلف مستويات الدولة. يحصل موظفو الوحدات المحلية على 48% فقط من إجمالي الأجور بالدولة، هذا في الوقت الذي يشكلون فيه 61،5% من إجمالي الموظفين العاملين بها.

جدول 3

توزيع الأجور على مختلف قطاعات العاملين بالدولة فى 1996/97

القطاع	نسبة القطاع من إجمالي حجم العمالة فى الدولة	نسبة الأجور التي يحصلون عليها من إجمالي الأجور فى الدولة
الحكومة المركزية	% 28،3	% 37،1
الحكومة المحلية	% 61،5	48 %
الهيئات الخدمية	%10،2	%14،9
الإجمالي	% 100	100 %

المصدر: عبد الخالق فاروق، الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان. القاهرة. مركز المساعدة القانونية، 2002.

والنتيجة الطبيعية التي يجب أن نتوقعها من سياسة الأجور تلك، أن الوحدات المحلية أصبحت تجتذب أقل العناصر مهارة وكفاءة في سوق العمل. وحينما تعطي موارد ضعيفة لقوة عمل محدودة الكفاءة يجب أن تتوقع أن يكون المنتج النهائي الذي تحصل عليه سيئاً. فالخدمات التي تقدمها الدولة على المستوى المحلي هي أسوأ الخدمات. ويجب أن تتوقع أيضا أن لا يكون الفساد ظاهرة عرضية في المحليات ولكن أن يكون في قلب آلية تشغيل تلك الوحدات المحلية. وهذا ما توضحه تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات. (15)

تستخدم المجموعة الحاكمة هذه التقارير لإدانة المحليات ولبيان أنها لا ترضى عن الممارسات الفاسدة داخلها. أحد مداخلات رئيس ديوان رئيس الجمهورية، زكريا عزمي، في مجلس الشعب توضح ذلك. لقد وقف في مجلس الشعب وهو يلوح بتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات قائلاً: "الفساد في المحليات بقى للركب". لكي نفهم مغزى هذه العبارة يجب أن نضعها في سياق الدور الذي يلعبه زكريا عزمي في البرلمان. جرت العادة في مجلس الشعب أن يكون زكريا عزمي من ناقدي الحكومة في البرلمان. وهذا جزء من عملية تقسيم الأدوار: أن ينتقد الحكومة مسئول قريب من الرئيس. فهذا يهدف إلى وضع مسافة بين الرئيس والحكومة تتحمل بمقتضاها هذه الحكومة كل الخطايا، في حين يخرج الرئيس سالماً من القصة. وبما أن أكثر المؤسسات الحكومية تدهوراً هي المحليات فإن المسافة التي يأخذها الرئيس في مواجهة تلك المحليات يجب أن تكون كبيرة. إن الشدة التي تميز تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات الخاصة بالمحليات يمكن تفسيرها أيضاً بحقيقة أن الوحدات المحلية هي أضعف حلقات الدولة. لذلك فالهجوم عليها يكون سهلاً.

بالإضافة إلى ترك الإدارة المحلية أمام حملات الانتقادات العنيفة، لجأ النظام إلى تقليص مهام المحليات عن طريق وسيلتين: المركزة والخصخصة. حينما تصل الحكومة المحلية إلى مستوى عال من التدهور يصبح لفكرة المركزية قوة وشرعية. المعارضة للامركزية، التي نجدها كثيراً في المؤسسات المركزية، تقوم على حقيقة أن الحكومة المحلية فاسدة وغير كفء. هكذا تقوم مؤسسات مركزية بلعب أدوار كان من المفترض أن تقوم بها المحليات. ينص قانون المحليات على تحويل وظائف مثل الصحة، والتعليم والشئون الاجتماعية إلى

الوحدات المحلية. لأن أداء هذه الوظائف يكون أسهل على المستوى المحلي. فالسكان المحليون والسلطات المحلية أدرى باحتياجات المجتمع المحلي من الحكام الجالسين في القاهرة. لكن القانون أعطى للرئيس السلطة في تحديد وظائف لا يكون عليها الانتقال إلى المستوى المحلي. ولم يقتصر الرئيس على منح الوظائف الاستراتيجية للحكومة المركزية، كالأمن والدفاع والخارجية، لكنه أعطى لها معظم الوظائف الأخرى. الميل نحو مركزة الدولة يمكن أن تراه في إنشاء العديد من المؤسسات الجديدة. أنظر على سبيل المثال إلى الهيئة العامة للأبنية التعليمية التي تأسست في أوائل التسعينات. أنظر إلى مشروعات الإسكان في التسعينات التي تتم على مستوى مركزي، مثل مشروع مبارك لإسكان الشباب ومشروع سوازان مبارك للإسكان. أنظر أيضاً إلى نمو نفوذ هيئات عامة مثل الهيئة العامة للصرف الصحي.

الوسيلة الثانية لتقليص مهام المحليات تكون عن طريق الخصخصة. أي سحب وظائف كانت الوحدات المحلية تقوم بها ومنحها للقطاع الخاص. هذا ما تشهده العديد من المحافظات من انتقال وظيفة النظافة وجمع القمامة من الوحدات المحلية إلى شركات من القطاع الخاص. ولكن خصخصة الخدمات العامة التي تقوم بها الوحدات المحلية لا يتم بدون معارضة، سواء من جانب السكان أو من جانب بعض الجماعات كانت المحليات توكل إليها بعض المهام. حالة خصخصة جمع وتدوير قمامة القاهرة والجيزة كاشفة. فقد وقعت هاتان المحافظتان عقوداً مع شركات أجنبية ومشتركة تحل بمقتضاها هذه الشركات مكان الزبالين. ولكن الأمر لم يمر في هدوء. كانت مقاومة الزبالين شديدة، سواء بالتجمهر أو بالاعتداء على موظفي وسيارات الشركات الجديدة أو بنهب صناديق "الكونتر" التي وضعتها الشركات في الشوارع. ولا زال الصراع حتى الآن يدور بين الزبالين من جهة والشركات والسلطات المحلية من جهة أخرى. بالإضافة إلى ذلك فإن خصخصة هذه الخدمات بما تتضمنه من ارتفاع في أسعارها يلاقي مقاومة من السكان. لقد رفض بعض المواطنين دفع تكاليف النظافة التي أضيفت على فاتورة الكهرباء. ولجأ البعض الأخر إلى القضاء الذي أبطل إضافة رسوم النظافة على فواتير الكهرباء.

لقد قامت الحكومة المركزية بالفعل بتقليص مهام ووظائف الحكومة المحلية ولكن يظل هناك بعض الوظائف التي يجب على هذه السلطات أن تقوم بها. وهنا كانت استراتيجية الحكومة المركزية هو إعطاء الحكومة المحلية هامشاً من المناورة تستطيع بمقتضاه "التصرف" من أجل الحصول على موارد.

استراتيجيات الوحدات المحلية للتكيف مع تناقص التحويلات

نظرنا للقضية حتى الآن من زاوية الحكومة المركزية. حان الوقت للنظر إليها من زاوية الوحدات المحلية، المحافظات. كيف تكيفت هذه المحافظات مع انخفاض تحويلات الحكومة المركزية ؟ كانت الطريقة الأساسية التي لجأت إليها هي الاعتماد على الصناديق الخاصة التي سمحت الحكومة المركزية بنموها. نحن لا نملك بيانات دقيقة عن الصناديق الخاصة، ولا نعلم إذا كانت هناك جهة في البلاد تمتلك معلومات دقيقة عنها. ولكن مصدر مسئول في وزارة المالية صرح بأن عدد هذه الصناديق قد بلغ 5000 صندوق في عام 2003[16] ولكن لم يصرح المصدر بحجم الأموال التي تحتويها هذه الصناديق.

مصادر تمويل الصناديق الخاصة عديدة: أرباح المشروعات التي تديرها المحليات، الرسوم المفروضة على المواطنين والهبات. نحن لا نملك معلومات عن أرباح المشروعات التي تديرها المحليات. ولكن البعض يتحدث عن انخفاض عوائدها بسبب الخصخصة التي فرضت على الوحدات المحلية أن تتخلي عن بعض مشروعاتها للقطاع الخاص. أما الرسوم فهي أهم مصدر لإمداد المحليات بالموارد. يتضح ذلك من الصراعات التي تكتنف جمع هذه الرسوم. مداخلات أعضاء مجلس الشعب ضد الرسوم المحلية توضح مدى المعارضة التي تلقاها تلك الرسوم من جانب السكان. أضف إلى ذلك لجوء المواطنين إلى القضاء لإلغاء الرسوم. وفي عام 1998 أصدرت المحكمة الدستورية العليا قرارها بعدم دستورية الضرائب التي تفرضها المحليات. [17] استند الحكم على المادة 119 من الدستور التي تنص على "إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغائها لا يكون إلا بقانون ولا يعفي أحد من أدائها إلا في الأحوال المبينة في القانون." [18] وقد سارعت الحكومة المركزية لاحتواء القضية، لأن إلغاء

الصناديق الخاصة يعني عملياً شل السلطات المحلية. قررت الحكومة أن يكون فرض الرسوم متاحاً للوحدات المحلية بشرط أن تحصل تلك الوحدات على موافقة رئيس الوزراء[19].

المصدر الثالث لتمويل الصناديق الخاصة يأتي من الهبات والمساعدات. وهذا المصدر زاد بشكل كبير في التسعينات. أصبحت العديد من المحافظات تلجأ إلى رجال الأعمال لتمويل نشاطاتها. ويتماشى ذلك بالطبع مع ما تدعو إليه الحكومة المركزية من "دور اجتماعي لرجال الأعمال". سنعود إلى هذه النقطة بتفصيل أكبر عند مناقشة حالة محافظة الإسكندرية.

تكمن الميزة الأساسية للصناديق الخاصة من وجهة نظر الوحدات المحلية في مرونة التصرف في أموالها، بخلاف الأموال التي تأتي من الموازنة العامة للدولة والتي تخضع لروتين شديد. ولكن هذه الصناديق الخاصة خلقت مشاكل أكثر مما حلت. من الزاوية القانونية تعاني تلك الصناديق من مستوى غير مقبول من الفساد بسبب ضعف الإشراف عليها من الحكومة المركزية. وضعف الإشراف هذا يمكن تقبله إذا كانت المحليات تخضع لرقابة المجتمع المحلي، وهو الأمر المفتقد بسبب غياب الديمقراطية. من وجهة النظر المالية تمثل تلك الصناديق خرقاً واضحاً لمبدأ وحدة وشمول الموازنة العامة للدولة، أي احتواء تلك الموازنة على كل الإيرادات والنفقات العامة. لذلك ليس من الغريب أن يكون معقل مقاومة نمو الصناديق الخاصة يتمثل في الوزارتين اللتين تتوليان إعداد الموازنة العامة للدولة وهما وزارتي المالية والتخطيط. ذكرنا من قبل تحفظ وزارة المالية على الصناديق الخاصة. أما وزارة التخطيط، فهي لم تكتف بالتذمر شفوياً ولكنها صاغت تلك الاعتراضات في خططها السنوية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. فعلي سبيل المثال تطالب خطة 1997/98 [20] بوجوب شمول موازنة الدولة على كل إيرادات ونفقات المؤسسات العامة ومنها الصناديق الخاصة.

الإسكندرية وقنا: نموذجان "للتنمية المحلية"

كل المناورات والاستراتيجيات التي قامت بها المحافظات لم تنقذها من الأزمة المالية وبالتالي من تدهور الأداء. ولكن هناك محافظات أبلت بلاءاً أفضل من محافظات أخرى.

حالة محافظتي الإسكندرية وقنا حظيت بدعاية كنماذج من نجاح التنمية المحلية التي اعتمدت على مواردها الخاصة، وليس على موازنة الدولة، من تمويل مشروعات التحديث والتجميل. ولكن النموذج الذي اعتمدت عليه قنا يختلف تماماً عن الإسكندرية. سنفرد لكل حالة قسما خاصاً في هذا الفصل.

الإسكندرية: الشراكة بين الدولة ورجال الأعمال

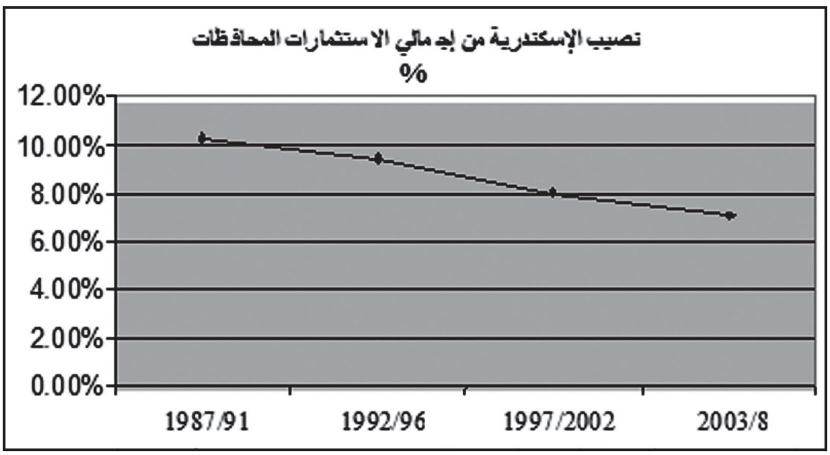
يعالج الإعلام الرسمي والمستقل محافظة الإسكندرية اليوم كنموذج للنجاح بين محافظات الجمهورية. لقد استطاع محافظها، اللواء عبد السلام المحجوب، في غضون عدة سنوات أن يعيد بعض الجمال والنظافة للمدينة التي أخذت في التدهور التدريجي منذ الخمسينات. لنتذكر أن الإسكندرية كانت قبل 1952 العاصمة الثانية للبلاد، وكانت الحكومة تنتقل إليها في الصيف هرباً من قيظ القاهرة. بفعل تنوع وحيوية سكانها المصريين والأجانب كانت الإسكندرية في الحقيقة مركزاً اقتصادياً وثقافياً، مركز لا يصل أبداً إلى أهمية العاصمة ولكنه لم يكن يبعد عنها كثيراً. ولكن بسبب عوامل عديدة منها خروج معظم الأجانب من الإسكندرية بعد العدوان الثلاثي ومنها أيضاً المركزية الشديدة التي كرسها النظام الناصري أصبحت الإسكندرية مجرد مدينة إقليمية.

لذلك لاقت تجربة تطوير وتجميل الإسكندرية على يد المحجوب ترحيباً شديد من قطاعات واسعة من سكان الإسكندرية. وأصبحت هناك قصة للإسكندرية يحب الإعلام أن يرويها. ملخص هذه القصة أن المحافظ الجديد عندما تولى المسئولية اكتشف محدودية إيرادات المحافظة أمام طموحاته الكبيرة في تطوير المدينة. لذلك فلم يعول هذا المحافظ على موارد الحكومة المركزية كثيراً وشرع في "التصرف" لإيجاد موارد تستطيع أن تقوم بالتطوير دون أن تضيف أعباءً جديدة على موازنة الدولة المرهقة. لقد أقام المحافظ "شراكة" بين المحافظة ورجال الأعمال يقوم بمقتضاها هؤلاء بتمويل أعمال تطوير المحافظة. هذه هي القصة المعلنة. هناك جانب من القصة لا يظهر في الإعلام وإن كان يتردد في الإسكندرية، مفاده أن اللواء المحجوب حين تولى المسئولية اكتشف حجم الفساد الموجود في المحافظة.

وهنا رأى المحافظ أنه بدلاً من أن تذهب أموال رجال الأعمال إلى بعض الفاسدين من العاملين بالمحافظة فعليها أن تصب في خزانة الإسكندرية. أي أن يدفع الناس تبرعات للمحافظة بدلاً من أن يدفعوا رشاوى للبيروقراطية.

القصة المروية عن تطوير المحافظة تعطي دوراً كبيراً لرجال الأعمال. ونحن للأسف ليس بوسعنا التحقق من ذلك، حيث أن أرقام مساهمات رجال الأعمال تظل سراً يحتفظ به المحافظ، وسكرتير عام المحافظة. هناك بعض المصادر المستقلة تعتقد أن القصة الرسمية المروية عن "معجزة المحجوب" تبالغ بشدة في مساهمات رجال الأعمال. [21] ولكن من المرجح أن المحافظ قد أنفق الكثير على تطوير المدينة من خارج موازنة المحافظة. هذا لأن نصيب الإسكندرية من إجمالي استثمارات الدولة لم يزد في أواخر التسعينات، الفترة التي تولى فيها المحجوب مسئولية المحافظة. شكل 4 يوضح ذلك:

شكل 4



المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، أعداد مختلفة

بدأ المحافظ إذن في المشروع الطموح لإعادة الجمال والنظام لمدينة الإسكندرية. ووقع بروتوكولا للمشاركة بين المحافظة وغرفة التجارة بالإسكندرية بمقتضاه تكون هذه الغرفة

شريكاً أساسياً في عملية تجميل المدينة. وفقاً لهذا البروتوكول يكون لأعضاء الغرفة الأولوية في تنفيذ مشروعات تجميل المدينة. واشتملت المزايا الممنوحة للغرفة أن تعطي المحافظة لرجال الأعمال الأعضاء بها أراض مجانية لإقامة المعارض. وفي مقابل ذلك يقوم التجار بدفع جانب من أرباحهم إلى حساب تطوير المدينة في المحافظة.

ميزة أخرى حصل عليها رجال الأعمال وهي قيام المحافظ بدور الوسيط بينهم وبين مؤسسات الدولة المركزية لتسهيل أعمالهم ومصالحهم. واللواء المحجوب يملك من المؤهلات والاتصالات ما يسمح له بالنجاح في هذا الدور. مثال لهذا الدور هو قيام المحافظ بالوساطة بين رجال الأعمال ووزارة المالية حتى تعفيهم هذه الوزارة من بعض الرسوم باعتبار أنهم يساهمون في تطوير مدينة الإسكندرية وبهذا يخففون العبء عن خزانة الدولة. (22) في هذه الحالة يقوم رجال الأعمال بتقديم تبرعات مقابل إعفاءات ضريبية. بعبارة أخرى هم يأخذون بيدهم اليسرى ما قدمته يدهم اليمنى. أي أنهم لا يخسرون شيئاً. الرابح الأساسي من هذه المعادلة هي المحافظة لأن ما كان سيُدفع كضرائب لخزانة الدولة في القاهرة لم يخرج من الإسكندرية. والخاسر الأساسي في هذه المعادلة هي خزانة الدولة التي تديرها الحكومة المركزية. إنها إذن نوع ما أنواع الامركزية، لامركزية من المنبع.

يتماشى منهج المحافظ في الشراكة مع رجال الأعمال مع ميله لاقتصاد السوق. فهو قد جعل من محافظته نموذجاً في مجال الخصخصة. كانت الإسكندرية أول محافظة توكل جمع القمامة وتنظيف المدينة إلى القطاع الخاص. وفي هذا الإطار وقعت هذه المحافظة عقداً مع الشركة الفرنسية أونيكس. وقد لحقت به فيما بعد محافظات أخرى مثل القاهرة والجيزة. بالإضافة إلى ذلك فقد أوكل إدارة الأغلبية الساحقة للشواطيء للقطاع الخاص.

المزايا التي قدمها المحافظ لرجال الأعمال لا تقتصر على المزايا المادية فقط، بل المعنوية أيضاً. أي الاعتراف بدورهم في تطوير المدينة. وهذا الاعتراف يتم باديء ذي بدء في الرواية التي تفسر "معجزة الإسكندرية". الرواية لها بطلان، المحافظ ورجال الأعمال، ولكل منهما دور في "المعجزة". ولكن الاعتراف يكون أيضاً بطريقة مباشرة، بل قل فجة.. أن تكتب المحافظة اسم الشخص أو الشركة على العمل الذي قام به. هكذا نرى نافورات وميادين

بل ومحطات أتوبيس تحمل أسماء رجال أعمال. إنها نوع من أنواع "خصخصة" المجال العام أو تقلص مساحة الملكية العامة. لأن الملكية العامة لكي تظل عامة لابد وأن تحمل اسم المجتمع، لا أسماء الأفراد. أضف إلى هذا أن قيام بعض رجال الأعمال بأنفسهم بعمليات تجميل المدينة لابد وأن يثير مشاكل جمالية. لأن مصير جمال المدينة يكون رهناً بمستوى الرقي الفني لرجل الأعمال، وهو ليس بالشيء المضمون دائماً.

السهام التي توجه للتجربة لا تأتي فقط من الزاوية الجمالية ولكن أيضا من زاوية العدالة الاجتماعية. مشروعات تجميل المدينة أنفقت الكثير على "المرايات". والمرايات في لغة الإدارة الحكومية، هي المناطق التي يتم التركيز عليها لإعطاء انطباع عام بأن المحافظة جميلة. إنها الواجهة الغنية التي تحجب ورائها غابات البؤس والقبح. أنظر للأموال المنفقة على كورنيش الإسكندرية وأنظر إلى تلك المنفقة على منطقة قباري العشوائية.

قنا: نموذج "المستبد العادل"

تعد قنا من أفقر محافظات الجمهورية. في عام 1998 احتلت هذه المحافظة المركز 16 من 21 محافظة على مستوى التنمية البشرية. [23] تأخر قنا ليس بالشيء الجديد. فهي تنتمي إلى صعيد مصر الأقل تطوراً. فلنتذكر أيضاً أنها كانت في العهد الملكي تقوم بدور المنفى لموظفي الدولة المغضوب عليهم داخل مؤسساتهم. باختصار، تأخر قنا له تاريخ طويل. المهم أنه في أواخر التسعينيات كانت قنا من أسوأ المحافظات على مستوى الجمهورية من حيث النظافة والنظام والجمال.

ابتداء من عام 2001 بدأ الإعلام في الحديث عن قنا باعتبارها نموذجاً للتنمية المحلية الناجحة. في غضون سنوات قليلة، تحولت مدينة قنا من مدينة قذرة وقبيحة إلى أفضل مدينة في جمهورية مصر العربية من حيث النظافة والنظام والجمال. ليس من المبالغة القول أن المدينة تضارع أفضل المدن الأوروبية من حيث النظافة وإن كانت لا تضارعها بالطبع في الثراء والجمال. إنها تجربة تستحق التأمل والتحليل.

هذه "المعجزة" من صنع محافظ المدينة عادل لبيب، اللواء السابق في الشرطة والذي تولي مسئولية المدينة عام 1999. هذا على الأقل ما يقوله الإعلام وما يؤكده سكان محافظة قنا.

عمل اللواء لبيب كمدير أمن للإسكندرية في أواسط التسعينيات، وهو بذلك كان شاهداً ومراقباً "لمعجزة" الإسكندرية التي قادها اللواء عبد السلام المحجوب. وهو الأمر الذي قد يكون شجعه على محاولة تحقيق "معجزة" مماثلة في قنا. ووفقاً للرواية المتداولة عن تجربة لبيب في قنا فإن نجاحها يرتكز على قدرته في تعبئة الموارد بعيداً عن موازنة الدولة المحدودة والمرهقة. وكما صاغتها جريدة الأخبار، فقد نجح في "تحويل قنا إلى مدينة أوروبية بدون أن يطلب مليماً إضافياً من الموازنة العامة للدولة".[24]

وفقا للرواية الرسمية، حينما تولي المحافظ الجديد المسئولية في عام 1999 استطاع أن يحصل على موافقة رئيس مجلس الوزراء لفرض بعض الرسوم المحلية. بالإضافة إلى ذلك فقد فرض المحافظ غرامات ثقيلة على المخالفات المرورية وغيرها، تصل في بعض الأحيان إلى 500 جنيه لبعض المخالفات. تقول الرواية إذن أن المحافظ قد طور المدينة من تلك العوائد.

عندما وصل الباحث إلى مكتب اللواء عادل لبيب للحديث معه عن تجربة قنا الناجحة، كان أول شيء قدمه إلى مساعدوه هو قائمة طويلة من الرسوم المحلية التي تفرضها المحافظة. وهو الأمر المدهش باعتبار أن مؤسسات الدولة في مصر دائماً ما تحاول إخفاء الرسوم التي تفرضها حتى لا تثير غضب الإعلام ومقاومة الناس. ولكن إذا كانت قائمة الرسوم متاحة فإن عوائدها مضروب عليها ستار كثيف من الكتمان. لقد رفض سكرتير المحافظة إمدادي بأرقام عن إيرادات الصناديق الخاصة. وقد فهمت فيما بعد أن المعلومات التفصيلية والدقيقة عن هذه الصناديق لا تتاح إلا للمحافظ ولسكرتير المحافظة. حتى الإدارة المالية في المحافظة لا تعلم عنها الكثير. إنها من الأسرار العليا. وعلى هذا، وكما هو الحال في مساهمات رجال الأعمال في الإسكندرية، نحن لا يمكن أن نقرر بشكل قاطع مدى مساهمة الرسوم المحلية في تنمية محافظة قنا. لكن هناك مؤشر أكيد يضع بعض التحفظات على الرواية الرسمية والتي تقول أن تنمية المحافظة تمت بدون أن تكلف موازنة الدولة مليما إضافياً. وبيان ذلك كالأتي:

الاستثمارات العامة التي تصل من الحكومة المركزية إلى المحافظات تمر عبر قناتين أساسيتين. القناة الأولي تبدأ من خزانة الدولة وتصب في ميزانية المحافظة التي يقوم عليها المحافظ، والثانية تبدأ من المؤسسات المركزية في القاهرة (المركزيات كما تسميها لغة المالية

العامة المصرية) وتصب في فروعها في المحافظات. مثال ذلك هو ميزانية محكمة قنا التي تأتي من وزارة العدل في القاهرة.

جدول 4 يبين تدفقات القناة الأولى. ولكي نوضح تطور هذه التدفقات في قنا لجأنا إلى مقارنتها بتلك التي تصل إلى أسيوط، وهي محافظة تقارب قنا من حيث عدد السكان (أسيوط تمثل 4،7% من إجمال سكان مصر في مقابل 4،1% لقنا). ويوضح الجدول أن التدفقات الآتية لقنا مالت للزيادة وإن كان بشكل محدود في أواخر التسعينات مع قدوم عادل لبيب.

جدول 4

استثمارات محافظة أسيوط وقنا

السنوات	قنا	أسيوط
1997/98	62،6	
1998/99	58،1	
1999/2000	69،4	43،7
2000/1	90	91،2
2001/2	72،2	68
2002/3	51،7	117

المصدر: محافظة قنا، الحساب الختامي لموازنة محافظة قنا ومحافظة أسيوط، الحساب الختامي لموازنة محافظة أسيوط، سنوات مختلفة.

نفس الميل للزيادة نجده في مديريات الخدمات بمحافظة قنا (التعليم، الصحة والخدمات الاجتماعية). جدول 5 يوضح تطور التدفقات الآتية لقنا بالمقارنة بأسيوط التي كانت تستأثر تاريخياً بموارد أكبر من قنا باعتبار أن أسيوط عاصمة الصعيد.

جدول 5
استثمارات مديريات الخدمات بمحافظتي أسيوط وقنا

مليون جنيه

السنوات	قنا	أسيوط
1997/8	12،8	
1998/99	13،9	
1999/2000	15،7	13،4
2000/1	18،2	11
2001/2	17،8	12،6
2002/3	13،2	6

المصدر: محافظة قنا، الحساب الختامي لموازنة محافظة قنا ومحافظة أسيوط، الحساب الختامي لموازنة محافظة أسيوط، سنوات مختلفة.

ولكن كما يبين جدول 4 و5، فإن الاستثمارات التي تصب في ميزانية محافظة قنا ليست بالشيء الهام. فهي لا تتعدي بضعة عشرات من الملايين في أحسن الأحوال. الجانب الأهم من الاستثمارات التي تصل إلى المحافظة يأتي من القناة الثانية: من المؤسسات والوزارات المركزية لفروعها في المحافظات. وهي تمثل حوالي 90% من الاستثمارات التي تتم في محافظة ما. يوضح جدول 6 أن استثمارات أسيوط كانت تفوق تلك التي تحصل عليها قنا في التسعينات. ولكن منذ أواخر هذا العقد بدأت استثمارات قنا في التفوق على أسيوط.

جدول 6
إجمالي الاستثمارات العامة لمحافظة قنا وأسيوط

بالمليار جنيه مصري

السنوات	قنا	أسيوط
1992-97	0،92	2،09
1998/99	0،27	0،34
1999/2000	2،5	2،23
2000/1	3،19	1،7
2001/2	2،9	2
2003/4	1،2	1،17

وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة.

نخلص من هذا أنه حتى ولو كانت محافظة قنا قد نجحت في تنمية مواردها من سكان قنا في عهد اللواء عادل لبيب فإنه من المؤكد أن نفس الفترة شهدت زيادة التدفقات الاستثمارية التي تأتي من القاهرة. ولكي نفهم لماذا يركز محافظ قنا على دور الرسوم المحلية في تنمية المحافظة، وإلى إغفال نمو الاستثمارات التي تأتي من المؤسسات المركزية، علينا أن نضع ذلك في إطار الخطاب الرسمي للحكومة، والذي ركز في تلك الفترة على دور "الجهود الذاتية" في تحقيق التنمية المحلية. هناك تشجيع رسمي على أن تنمي الوحدات المحلية من مواردها الخاصة لتعويض نقص الاعتمادات التي تحصل عليها من الخزانة العامة. فعلى سبيل المثال تتحدث خطة 1997/98 [25] عن أهمية مساهمة المجتمعات المحلية في التنمية. وإبراز المحافظ لجانب "الجهود الذاتية" في تجربة قنا هو تكتيك يهدف تسويق التجربة في الإعلام باعتبارها تجسيداً عملياً لسياسة الدولة. وهذا التكتيك سائد في سلوك المؤسسات في

مصر. أنظر على سبيل المثال إلى تصريحات وزير التعليم السابق، حسين كامل بهاء الدين، التي لا تمل من تكرار أن الرئيس مبارك قد أكد أهمية التعليم في التنمية الاقتصادية. هذه التصريحات تهدف إلى الحصول على موارد أكبر من ميزانية الدولة. لقد قدم محافظ قنا إلى الإعلام تجربته باعتبارها تتماشي مع سياسة الدولة، لذلك فهي تستحق دعم مؤسسات الدولة المركزية. وهو الشيء الذي حصل عليه حينما أصدر رئيس الجمهورية تعليمات بأن تستجيب الوزارات لاحتياجات محافظ قنا.[26] بالإضافة إلى ذلك زار الرئيس محافظة قنا في عام 2003 وكان ذلك يمثل أوج الدعم الرمزي والمعنوي الذي قدمه للمحافظة.

هناك سبب آخر لا يقل أهمية يفسر تركيز اللواء لبيب على أن التنمية في قنا قد قامت على الرسوم المحلية. فهو في ذلك يريد أن يحول الأنظار عن تدفق الاستثمارات على محافظته وبذلك يحمي نفسه من غيرة المحافظات الأخرى التي تتنازع على الموارد المحدودة للخزانة العامة.

الإسكندرية وقنا: نموذجان مختلفان فى تعبئة الموارد

"معجزة" الإسكندرية سبقت "معجزة" قنا. فاللواء لبيب كان يعمل كمدير أمن للإسكندرية في عهد ولاية اللواء المحجوب للمحافظة. وكان أحد المقربين منه. مما قد يعطي الانطباع أن تجربة قنا ما هي إلا تكرار لتجربة الإسكندرية. ولكن اللواء لبيب يؤكد أنه لا يقبل أبداً تبرعات من رجال الأعمال باعتبار أن ذلك سيحد من استقلاليته. وفي الحقيقة اللواء لبيب لم يخطيء. تجربة قنا مختلفة تماماً عن تجربة الإسكندرية. فنمط تنمية موارد المحافظة في الحالتين مختلف. وهذا يعود ليس فقط لاختلاف شخصية لبيب عن شخصية المحجوب، ولكن أيضاً لاختلاف طبيعة التركيبة الاقتصادية-الاجتماعية في المحافظتين.

الإسكندرية هي المدينة الأكثر سكاناً والأشد ثراءً بعد القاهرة. يقدر البعض مساهمتها في الناتج الصناعي المصري بحوالي 30%، وهي المنتج الأكبر في مجال البتروكيماويات التي تعد اليوم من أهم الصناعات المتطورة في مصر بعد أفول صناعة النسيج. ولكن قنا على الجانب الآخر هي محافظة فقيرة، تحتل المرتبة الحادية والعشرين على 26 محافظة في الجمهورية من

حيث التنمية البشرية. [27] بخلاف صناعة السكر في نجع حمادي لا يوجد صناعات مهمة في قنا. التكوين الاجتماعي مختلف في المحافظتين. الإسكندرية يوجد بها طبقة متطورة نسبياً من رجال الأعمال، بينما لا توجد طبقة رجال أعمال في قنا. يوجد فقط أغنياء هنا وهناك. وعلى هذا فإن الشراكة بين المحافظة ورجال الأعمال مستحيلة في قنا.

وتواجد رجال أعمال في مدينة ما يغير في العلاقة بين السلطات المحلية والسكان. في قنا يستطيع المحافظ أن يستخدم الشدة والحزم مع السكان المحليين بدون صعوبات كبيرة. إنه يستطيع أن يفعل ما لا يستطيع محافظ الإسكندرية أن يفعل.. استخدام العصا. عندما كان الباحث بمكتب المحافظ لإجراء المقابلة كان اللواء لبيب يستقبل في ذات الوقت مقاولاً مكلفاً بتنفيذ أعمال في المحافظة. لم يتورع المحافظ عن تعنيف المقاول واتهامه بالنصب. ووفقاً لمصادر في المدينة، فإن الجملة الشهيرة التي تتردد من جانب المحافظ لمن يعتبرهم من المتكاسلين أو غيرهم هي "هاعتقلك". خلاصة القول أن النموذج الذي يعمل به محافظ قنا هو نموذج "المستبد العادل". هو يعتمد على أسلوب استبدادي في فرض ما يريده، ولكنه يخفف من الطابع الاستبدادي بحقيقة أنه يستبد من أجل تطبيق العدل والنظام. وهو الأمر الأصعب في محافظة الإسكندرية. فيصعب علينا تصور أن يتعامل المحافظ بنفس القدر من الاستبداد مع طبقة رجال أعمال متطورة أو مع نخبة قوية كالتي توجد في الإسكندرية. كان لفرض رسوم قنا على سكان الإسكندرية أن يخلق مقاومة شديدة. لذلك حينما يطلب المحافظ من السكان مساهمات في تنمية المدينة يجب أن يعتمد أكثر على أسلوب التبرعات. هكذا ما يدفعه القناوية في شكل رسوم يدفعه السكندريون في شكل تبرعات.

النمطين المختلفين في التعبئة لهما نتائج مختلفة. الإسكندرية تحمل اليوم ختم رجال الأعمال. أنظر إلى الميادين وإلى النافورات التي تحمل أسماء رجال الأعمال. أنظر إلى شواطيء الإسكندرية الذي أصبحت مخصخصة. وأنظر على الجانب الأخر إلى كورنيش قنا الذي يظل ملكية عامة.

السؤال المهم الآن هو إلى أي مدى يمكن لهاتين التجربتين أن يتكررا في مصر. هل "المعجزة" هنا وهناك هي نتاج لعبقرية هذا المحافظ أو ذاك ؟ من الأكيد أن عنصر الكفاءة

والإخلاص له دور في قنا وفي الإسكندرية. ولكن شخصنة المسألة إلى هذا الحد، وهي آفة نظامنا السياسي، لا تساعد في فهم الأمور. إن قصص النجاح قليلة في المجال العام المصري. لذلك فعندما تحدث يظل الكل يفرك عينيه ليتأكد أن ما يراه ليس وهماً. وعندما يتأكد أن ما يراه حقيقياً فغالباً ما يحيل الأمر إلى عالم الأساطير، عالم السوبرمان. الناس واعون إلى أي مدى وصلت الدولة إلى الركود والشلل. لذلك عندما ينجح أحد ، يتحول إلى قديس ترتفع له المباخر والأدعية.

نحن إذن أمام تجربتين في تمويل الدولة، عن طريق الضرائب والرسوم القصرية بدون أن يكون للمجتمع كلمة في تقرير هذه الضرائب، أو عن طريق التبرعات الطوعية التي يقوم بها الأغنياء مقابل منافع محددة. وفي الحالة الأولى نحن أمام استبداد من الدولة، وفي الحالة الثانية نحن أمام استبداد للدولة إلا مع رجال الأعمال.

خاتمة

ترافقت الأزمة المالية للدولة وضعف قدرة المركز على تمويل المحليات مع زيادة تركيز النظام السياسي على أهمية اللامركزية في تحسين وظائف الدولة على المستوى المحلي باعتبار أن اللامركزية تجعل من مؤسسات الدولة المحلية مستجيبة لاحتياجات السكان المحليين أكثر من استجابتها للأوامر التي تأتي إليها من العاصمة. اللامركزية تتطلب إعادة صياغة العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية من أجل زيادة سلطة الأخيرة. ولكن لم تحدث في مصر أي إعادة صياغة. فالإطار الدستوري والقانوني الحاكم للعلاقات بين مؤسسات الدولية لا يزال على حاله في خطوطه العامة. فعهد مبارك يتميز بالتكيف في إطار جمود مؤسسي. لذلك لم يشهد التحول نحو اللامركزية منح المستوى المحلي للدولة الحق في فرض الضرائب وانما اعطائه الحق في تكوين صناديق خاصة التي تعتمد على الرسوم أو تبرعات رجال الأعمال.

هناك شبه إجماع في أدبيات العلوم السياسية على دور اللامركزية في تحسين الخدمات العامة. والحقيقة أنه هناك إدراك لدى النخبة المصرية على أهمية اللامركزية. وهو الذي

انعكس على منح درجة ما للاستقلالية للوحدات المحلية في بداية عصر السادات ومبارك. ولكن دائماً ما كان نظام الرئيس الجديد يعود بسرعة إلى المركزية في إدارة الشأن المحلي. وهو الأمر الذي يمكن فهمه في ضوء حاجة النظم الاستبدادية إلى إدارة الأمور بشكل مركزي بغرض السيطرة. لا يمكن تحقيق نظام لا مركزي لإدارة شئون الدولة في ظل نظام سياسي استبدادي. من الممكن إعطاء بعض الاستقلالية في التصرف للوحدات المحلية. رأينا في حالة مصر أن الأزمة المالية للدولة تشكل قوة دفع صوب تبني اللامركزية. ولكن لأن النظام لا يمكن أن يتعايش مع لامركزية حقيقية، فهي لذلك تتم بشكل شبه رسمي شبه قانوني وهو الصناديق الخاصة. وهذه الاستقلالية يجب أن تظل غير مؤسسة دستورياً أو قانونياً حتى يسهل الرجوع عنها. هذا بالإضافة إلى أن تكلفتها باهظة، بما أنها لا تحترم أهم مباديء مالية الدول، وهو مبدأ وحدة وشمول الميزانية، وبما أنها ترتبط بالضرورة بمستوى مرتفع من الفساد. إن تطور العلاقات بين مؤسسات الدولة المركزية والمحليات في السنوات الأخيرة لا يشير إلى نمو اللامركزية بقدر ما يوضح حالة من التفكك fragmentation. سنرى في الفصل القادم كيف انعكست حالة التفكك تلك في اضطرابات سياسية شديدة في إقليم الصعيد خلال التسعينيات.

هوامش ومراجع الفصل الثالث

(1) WITTFOGEL Karl. Oriental despotism. New haven : Yale university press، 1957.

(2) MAYFIELD James. Local government in Egypt. Structures، process and the challenges of reform. Cairo: AUC press، 1996

(3) سارة بين نفيسة، حوار.

(4) المصدر السابق.

(5) أنظر على سبيل المثال إلى: - SCHROEDER Larry. Intergovernmental fiscal rel
tions in Egypt. Cairo: US AID، 1991.

(6) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 1980/81 و 1989/90.

(7) سمير عبد الوهاب، مجلس الشعب وقضايا النظام المحلي المصري. فبراير 1998. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.

(8) لا يزال نمو الصناديق الخاصة يؤرق وزارة المالية. يتضح هذا من حواراتنا مع مستشار وزير المالية، عبد الفتاح الجبالي.

(9) هذا ما يرصده الباحث باتريك هاني. أنظر: HAENNI، Patrick. Banlieues indociles ? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire. Thèse de doctorat، Institut d'Études politiques de Paris، 2001.

(10) ضياء رشوان، حوار.

(11) - KIENLE Eberhard. A grand delusion، democracy and economic r

.form in Egypt. London : I.B. Tauris publishers، 2000. p. 73

(12) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

(13) المصدر السابق.

(14) المصدر السابق.

(15) أنظر على سبيل المثال تقرير هذا الجهاز إلى مجلس الشعب: الجهاز المركزي للمحاسبات، تقرير عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 1996/97.

(16) عبد الفتاح الجبالي، مستشار وزير المالية.

(17) حكم المحكمة الدستورية العليا رقم 36 لعام 1998.

(18) دستور جمهورية مصر العربية، 1971.

(19) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 35 لعام 1998.

(20) وزارة التخطيط، الخطة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، 1997/98.

(21) وفقا لنائب مجلس الشعب السكندري أبو العز الحريري.

(22) محضر اجتماع غرفة التجارة بمدينة الإسكندرية، 22/2/2003.

(23) أنظر: - Institute of national planning & UNDP. Human development report، Cairo، 1998.

(24) الأخبار 2/6/2002.

(25) وزارة التخطيط، الخطة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة، 1997/98.

(26) وفقاً لسكرتير عام المحافظة.

(27) Institute of national planning & UNDP. Human development report، Cairo، 1998.

الفصل الرابع

الصراع السياسي والتوزيع الإقليمي
للموارد العامة:
"الحملة الاستثمارية"
ضد الجماعة الإسلامية فى الصعيد

في بداية التسعينيات اندلعت مواجهة مسلحة بين نظام الحكم والجماعات الإسلامية الراديكالية. كان على النظام أن يحاول اجتثاث ما رأى أنه التربة المنتجة "للتطرف" أي الفقر والبطالة. وبما أن النطاق الجغرافي الذي تركزت فيه عمليات العنف كان في الصعيد أو امتداداته في القاهرة أي أحياء المهاجرين من الصعيد، لذلك حاول النظام تنمية هذا الإقليم عن طريق ضخ استثمارات عامة هناك. ولكن ذلك لم يكن بالأمر السهل بسبب طبيعة الدولة المركزية المتحيزة للقاهرة. يسعى هذا الفصل لإثبات أن القرارات وحدها، بدون تغييرات مؤسسية، لا تكفي لتعديل سياسات الدولة الاقتصادية.

تاريخية مسألة الجنوب فى مصر

ظاهرة التطور اللامتكافيء أو اللامتساوي لأقاليم البلد الواحد تنتشر بدرجات متفاوتة في كل دول العالم. في كل بلد يوجد أقاليم متطورة عن أقاليم أخرى. وهذا ما يسمى بمسألة الجنوب. والجنوب ليس مستخدماً هنا بمعناه الجغرافي، ولكن بمدلوله التنموي. الجنوب هو الأقاليم الأقل تطوراً. مسألة الجنوب لها تاريخ طويل في مصر. في العهد القديم كانت مصر منقسمة إلى مملكة الشمال ومملكة الجنوب. وظل الوضع كذلك حتى استطاع ملك الصعيد القوي، مينا، أن يغزو مملكة الشمال وأن يوحد البلاد حوالي عام 3200 قبل الميلاد. كان الجنوب في مصر إذن أكثر تطوراً من الشمال. ولكن شاء التاريخ فيما بعد أن يتحول مركز

النشاط الاقتصادي والسياسي إلى شمال مصر. وهكذا أصبحت قضية الجنوب في مصر هي تأخر الصعيد عن شمال البلاد. وهي القضية التي لا نعلم عنها الكثير. فهي تنتظر أن يفرد لها البحث التاريخي المصري موضوعاً مستقلاً.

الناصرية ومسألة الجنوب: ناصر يتخلى عن منطقته

لدى وصوله إلى السلطة عام 1952، وجد نظام الضباط الأحرار نفسه في مواجهة فئة قوية من ملاك الأراضي، كانت بمثابة العمود الفقري للطبقة الحاكمة في البلاد. لقد استطاع نظام عبد الناصر أن يتخلص من السيطرة الاقتصادية والسياسية لهذه الطبقة عن طريق مصادرة أراضيها. وبالتدريج تحول نظام الضباط الأحرار إلى تبني "الاشتراكية العربية" كسبيل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وحقق النظام بالفعل إنجازات على صعيد تضييق الفجوة بين الطبقات العليا والسفلى. لكنه لم يحقق الكثير على مستوى تضييق الفجوة بين شمال وجنوب مصر. لم يقدم جمال عبد الناصر الكثير للصعيد، موطنه الأصلي. والحق أن عبد الناصر لم يستند إلى أسس إقليمية في إقامة وتدعيم نظامه. فناصر تربى في مؤسسة حديثة وهي الجيش، تقوم بالتحديد على عقيدة الاندماج الوطني وعلى فكرة أن التمايزات الإقليمية وغيرها ليس لها محل في تكوين الجيش أو في طريقة عمله. والحقيقة أن مصر تختلف في ذلك عن الكثير من جيرانها. فلم يرتكن أي نظام سياسي معاصر على أقلية إقليمية، بخلاف عراق صدام حسين على سبيل المثال الذي ارتكز على منطقة تكريت، التي أمدت النظام بنواه صلبة ضمنت استمراره وتجدده. ولكن عبد الناصر لم يرتكن أبداً على أسيوط، كما لم يرتكن كل من السادات ومبارك على المنوفية. ولم يكن لاختيار عبد الناصر للسادات والسادات لمبارك أي علاقة بانتماءاتهم الإقليمية. والنظام الشعبوي الذي أسسه عبد الناصر كان في ذلك أكثر تطوراً من العديد من نظم المنطقة. الأمر الذي يعكس شيئين: أولاً مجتمع حديث نسبياً لا تشكل التحزبات الإقليمية فيه، مع الاعتراف بوجودها، أساساً للفعل السياسي. ثانيا هو يعكس أيضاً التيارات الإيديولوجية الحديثة التي صاغت فكر الضباط الأحرار وهي الفاشية، والماركسية والإسلام السياسي. وكلها لا تتوجه إلى كيانات إقليمية.

لم يضع عبد الناصر التقريب بين الشمال والجنوب كهدف تُصاغ على أساسه سياسيات الدولة. بل علاوة على ذلك، كان لسياسات الدولة الاقتصادية في تلك المرحلة دورٌ في تنامي الفجوة بين الشمال والجنوب. لقد تبنى عبد الناصر سياسية التصنيع السريع بقيادة الدولة. ولكنه كان بالطبع يواجه مشكلة محدودية الموارد. فالصناعة تتطلب استثمارات كبيرة في البنية الأساسية مثل الطرق والكهرباء، الخ. وهنا كان أمامه اختياران : إما تركيز التصنيع في المناطق التي تحظى بالفعل ببنية أساسية متطورة مثل القاهرة والإسكندرية. أو توزيع الاستثمارات العامة بشكل متوازن بين أقاليم الجمهورية. وقد اختار نظام عبد الناصر استراتيجية التركيز باعتبار أن توزيع الاستثمارات الصناعية بشكل إقليمي متوازن سيؤدي إلى تأخير عملية التصنيع ذاتها. وكانت الفكرة المعلنة هي أن التطور السريع لبعض مناطق الجمهورية لابد وأن يسحب معه بقية المناطق فيما بعد. ولكن على الجانب الأخر، كان هناك اعتقاد مخالف لم يأخذ قدراً من الاهتمام مفاده أن توزيع الاستثمارات بشكل إقليمي متوازن لابد وأن يدعم عملية التصنيع. والحقيقة أن الفكر الاقتصادي التنموي كان منقسماً أمام المسألة الإقليمية : فهناك تيار يعتقد أن عملية التصنيع تتطلب بالضرورة انتهاج مبدأ التركز الإقليمي كاستراتيجية مقصودة. وهناك تيار أخر يري أن التركز الإقليمي غير مفيد، ليس فقط من وجهة نظر العدالة في توزيع الموارد العامة، ولكن أيضاً من وجهة نظر النمو الاقتصادي نفسه[1]. وهذا الرأي الأخير هو السائد اليوم في الفكر التنموي.

لم يكن اختيار عبد الناصر لاستراتيجية التركيز منقطع الصلة بطبيعة النظام السياسي الاستبدادي الذي أسسه. فهذا النظام كان عبد الناصر يديره بشكل فوقي. أنظر لحالة الهند لكي ترى كيف تعامل النظام الديمقراطي هناك مع المسألة الإقليمية. فالنظام السياسي الديمقراطي الهندي كان يميل صوب قدر أكبر من التوازن الإقليمي[2]. لأن وصول حزب للسلطة هناك يتوقف على الحصول على دعم واسع في مختلف أقاليم الهند. وهو ما يتطلب أن يحاول هذا الحزب الحصول على تأييد منتشر إقليمياً. أما نظام عبد الناصر الذي كان يحكم مصر منفرداً وباستقلال كبير عن القوى الاجتماعية فقد كان له أن يختار استراتيجية التركز الإقليمي بدون مقاومة وبدون خسائر كبيرة.

هكذا أعطت الخطة الاقتصادية 60-1957 نصف الاستثمارات الصناعية لأربع محافظات فقط هي القاهرة، الإسكندرية، بور سعيد والسويس، بينما حصل الصعيد على 15،3% فقط في الوقت الذي يبلغ نصيبه من إجمالي السكان حوالي 30%. يجب القول أن نصيب الصعيد من الاستثمارات سينخفض إلى 6،4% فقط، إذا استبعدنا أسوان التي حصلت وحدها على 9% من الاستثمارات الكلية، وهي مدينة كان لها دائماً مكانة متميزة داخل الصعيد بفضل المشروعات المائية الهامة التي قامت فيها مثل سد أسوان والسد العالي. أنظر إلى جدول 1 الذي يبين التوزيع الإقليمي للاستثمارات الصناعية في خطتين اقتصاديتين خلال سنوات حكم عبد الناصر.

جدول 1
توزيع الاستثمارات الصناعية فى عهد عبد الناصر

المحافظة	1957-60	1961-65
القاهرة	37،8%	24،8%
الإسكندرية	10،9%	18،2%
بورسعيد	0،7%	1،3%
السويس	17،4%	12،4%
إجمالي المحافظات الحضرية	57،8%	56،7%
دمياط	1%	0،5%
الدقهلية	1%	0،9%
الشرقية	1،7%	0،5%
القليوبية	3،5%	5،1%
كفر الشيخ	0،1%	1،2%
الغربية	4،6%	1،2%

المحافظة	1957-60	1961-65
المنوفية	-	0،9%
البحيرة	2،5%	2،4%
الإسماعيلية	0،2%	0،2%
إجمالي مصر السفلى	11،6%	11،95%
الجيزة	0،1%	0،7%
بني سويف	-	0،4%
الفيوم	-	0،5%
المنيا	0،7%	1%
أسيوط	0،7%	1%
سوهاج	0،1%	0،1%
قنا	3،8%	2،1%
أسوان	13،8%	9،5%
مصر العليا	19،1%	15،3%
محافظات الحدود	-	15،9%
محافظات خارج التصنيف	11،5%	0،15%
المجموع	100%	100%

المصدر: الحكيم، علا سليمان، التفاوتات الإقليمية للتنمية الاقتصادية وطرق قياسها في مصر. القاهرة: معهد التخطيط القومي، 1986.

التوزيع الإقليمي الذي يوضحه الجدول السابق يخص الاستثمارات الصناعية فقط. فنحن لا نمتلك معلومات عن توزيع إجمالي الاستثمارات العامة. إلا أنه بسبب التركيز

على التصنيع الذي ميز العهد الناصري فإن الاستثمارات الصناعية تمثل مؤشراً هاماً على الإهمال الذي لاقاه الصعيد في هذه الفترة. المراد أن التنمية الصناعية التي قام بها النظام في الخمسينيات والستينات كانت متحيزة ضد الصعيد. كيف يمكن أن يستقيم ذلك مع مشروع السد العالي في أسوان بجنوب مصر الذي أقامه نظام عبد الناصر ؟ ألم يساهم هذا المشروع في تنمية الصعيد ؟ لقد ساهم السد العالي بالفعل في قيام مدينة نشيطة نسبياً في أسوان. ولكن أثاره لم تتجاوز هذه المحافظة. وعلى أية حال، فالنظام الناصري لم يدع على الإطلاق أنه قد أقام السد العالي من أجل الصعيد، ولكن ذلك كان مشروعاً ذا أهداف قومية مثل زيادة إنتاج الكهرباء وحماية مصر من الفيضان وأهداف أخرى. القول بالتحيز ضد الصعيد في العهد الناصري لا يتناقض مع الشعبية الكبيرة التي يبدو أن الرئيس عبد الناصر يحظى بها هناك. فالصعايدة فخورون بأن أول قائد مصري يحكم مصر منذ عهد الفراعنة قد جاء من عندهم. ولكن يظل أن النظام الناصري لم يقدم للصعيد استثمارات هامة.

السادات: استمرار التحيز ضد الصعيد

بالمقارنة بعبد الناصر وبمبارك، لم يحكم السادات مصر إلا قليلاً، حوالي عشر سنوات. وفي معظمها كان منشغلاً بقضايا كثيرة، خاصة تحرير سيناء من الاحتلال وفتح أبواب الاقتصاد أمام القطاع الخاص المصري والأجنبي. ليس هناك أي مؤشرات إذن على أن نظام السادات قد التفت إلى مسألة تأخر الصعيد. والإحصائيات الخاصة بهذه المرحلة توضح أن التمييز ضد الصعيد قد استمر في هذه المرحلة. أنظر إلى جدول 2 الذي يوضح نصيب المحافظات المختلفة من الاستثمارات العامة كما يوضح مؤشرات التفاوتات الإقليمية في البلاد.

جدول 2

مؤشرات التفاوتات الإقليمية لعام 1976

المحافظة	الاستثمارات %	متوسط الدخل بالجنيه	نسبة الأسر بدون ماء نقي %
القاهرة	20،9%	231،1	11،3%
الإسكندرية	10،4%	224،3	10،4%
بورسعيد	2،9%	223،4	12،1%
السويس	4،2%	210،4	35،1%
إجمالي المحافظات الحضرية	**38,4%**		
دمياط	0،7%	172،7	50،4%
الدقهلية	1،6%	151،9	71،4%
الشرقية	1،4%	143،3	83،8%
القليوبية	2%	168،5	80،3%
كفر الشيخ	1،4%	145،6	83،2%
الغربية	1،6%	164،3	71،5%
المنوفية	0،8%	140	87،5%
البحيرة	4،8%	151،4	80،3%

المحافظة	الاستثمارات %	متوسط الدخل بالجنيه	نسبة الأسر بدون ماء نقي %
الإسماعيلية	2،5%	158،2	70،1%
إجمالي مصر السفلى	**16,8%**		
الجيزة	**8%**	**190,5**	**60,3%**
بني سويف	0،8%	143،3	88،4%
الفيوم	0،3%	151،15	88،6%
المنيا	1،1%	140،6	87،8%
أسيوط	0،9%	138،5	83،2%
سوهاج	0،7%	135،3	86،3%
قنا	3،5%	139،9	87،2%
أسوان	1،7%	143،3	78،2%
إجمالي مصر العليا	**9%**		
البحر الأحمر	1،3%	162،7	63،1
الوادي الجديد	1،3%	124،8	78،6%
مرسى مطروح	1،3%	155،14	82،9%

المحافظة	الاستثمارات %	متوسط الدخل بالجنيه	نسبة الأسر بدون ماء نقي %
سيناء (الشمالية والجنوبية)	0،3%	24،6	98،6%
محافظات الحدود	4,2%		
مصر		168,3	

المصدر: الحكيم، علا سليمان، التفاوتات الإقليمية للتنمية الاقتصادية وطرق قياسها فى مصر. القاهرة: معهد التخطيط القومي، 1986.

يوضح الجدول أن الصعيد لم يحصل إلا على 9% فقط من إجمال الاستثمارات العامة في سنة 1976. ويوضح الجدول أيضاً التفاوتات بين متوسط دخل الفرد في محافظات الصعيد وبقية محافظات الجمهورية. أنظر أيضاً إلى توزيع العائلات المحرومة من الماء النقي. فالنسبة في القاهرة تبلغ 11،3% فقط، بينما تبلغ في الفيوم 86،8%.

قضية الجنوب فى عصر مبارك

تولي حسني مبارك رئاسة الجمهورية عام 1981 بعد أن لقي الرئيس السادات مصرعه على يد الضابط خالد الإسلامبولي المنحدر من محافظة أسيوط. وقد أعقب عملية الاغتيال الناجحة محاولة انقلابية فاشلة في أسيوط قام بها تنظيم الجهاد الإسلامي. ومنذ ذلك الحين ظهر أن هناك علاقة ارتباط بين الجماعات الإسلامية الراديكالية المسلحة وبين الصعيد. نحن نقصد هنا تنظيمي الجماعة الإسلامية والجهاد، ولا نقصد جماعة الإخوان المسلمين التي توقفت عن استخدام العنف منذ الخمسينيات.

الجدول التالي يوضح الأحياء والقرى الأكثر فقراً والأكثر غنى في مصر من حيث مستوى التنمية البشرية. إذا نظرنا إلى المناطق الأكثر فقراً سنجد شيئين : أنها كلها تقع في الصعيد، وأن بعضها كان معقلاً للجماعات المسلحة، خاصة ابشواى وملوى وطمية.

جدول 3

المناطق الأكثر تقدماً والأكثر تخلفاً فى التنمية البشرية عام 2000

المناطق الأكثر تخلفاً			**المناطق الأكثر تقدماً**		
	المحافظة	**مؤشر التنمية البشرية**		**المحافظة**	**مؤشر التنمية البشرية**
دار السلام	**سوهاج**	0.529	**حي شرق**	**بورسعيد**	0.831
مركز طمية	**الفيوم**	0.565	**بور فؤاد**	**بورسعيد**	0.828
مدينة ناصر	**بني سويف**	0.568	**حي النزهة**	**القاهرة**	0.818
أبنوب	**أسيوط**	0.568	**هليوبوليس**	**القاهرة**	0.815
ابشواي	**الفيوم**	0.569	**مدينة نصر (شرق)**	**القاهرة**	0.811
ملوي	**المنيا**	0.573	**حي العرب**	**بورسعيد**	0.811
طمية	**الفيوم**	0.578	**حي السويس**	**السويس**	0.800
الغنايم	**أسيوط**	0.578	**المعادي**	**القاهرة**	0.791
المنشأة	**سوهاج**	0.579	**مدينة نصر (غرب)**	**القاهرة**	0.788
البلينا	**سوهاج**	0.580	**الوايلي**	**القاهرة**	0.785

Source ، Institute of national planning & UNDP، Human development report، Cairo، 2003.

لماذا يكون الصعيادة أكثر ميلاً للالتحاق بالحركة الإسلامية المسلحة ؟ هنا اختلفت آراء الباحثين: هل بسبب ميل الصعيد عموماً إلى حل الخلافات بالعنف (أنظر إلى ظاهرة الثأر) ؟ هل بسبب بعده الجغرافي عن مراكز السيطرة السياسية والأمنية في العاصمة ؟[3] التفسير الذي ساد في مصر والذي اعتمدته الدولة كان يقول أن التطرف انتشر في الصعيد بالذات لأن الصعايدة هم الأكثر فقراً، حتى عندما يهاجرون إلى القاهرة. وذلك يتضح في توزيع العنف الديني داخل العاصمة. أنظر على سبيل المثال إلى منطقة المنيرة الغربية في الجيزة التي كانت في بداية التسعينيات معقلاً أساسياً للصعايدة المهاجرين إلى القاهرة وللجماعات المسلحة.

صحيح أن العلاقة بين الفقر والالتحاق بالجماعات المسلحة تم تبسيطها إلى حدود كاريكاتورية على شاكلة: إسلامي = فقير و فقير = مرشح للانضمام للحركة الإسلامية. وهو تبسيط مخل. إلا أن وجود علاقة ما بين الظاهرتين ليس محل شك في تقديرنا. وعلى أية حال، وبغض النظر عن رأينا في التفسير الاقتصادي لصعود الإسلاميين، المهم أن النظام السياسي تبنى هذا التفسير وشرع في صياغة سياسات اقتصادية واجتماعية للتعامل مع تأخر الصعيد، كان أهمها إعادة توزيع الاستثمارات العامة بشكل يعطي للصعيد نصيباً أكبر منها.

التنمية البشرية: في البدء كانت الاستثمارات العامة

كما قلنا من قبل، تأخر الصعيد لا يرجع فقط إلى عوامل تاريخية، ولكن استمراره وتعمقه يعود أيضاً إلى سياسات الدولة الحديثة. فعندما تمثل استثمارات الدولة أكثر من 60% من الاستثمارات العاملة بالاقتصاد – كما كان الحال حتى الثمانينيات – تكون هذه الدولة مسئولة بشكل كبير عن التوزيع الإقليمي للرخاء وللفقر. سأحاول إثبات ذلك عن طريق إقامة علاقة ارتباط إحصائية بين نصيب المناطق المختلفة في الجمهورية من الاستثمارات العامة وترتيب نفس هذه المناطق في درجة تطور التنمية البشرية.

يقدم تقرير التنمية البشرية الذي يعده معهد التخطيط القومي بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تصنيفاً لمعظم محافظات الجمهورية وفقاً لما حققته في مجال التنمية البشرية. يعتمد الترتيب على ثلاثة عناصر: متوسط دخل الفرد، التعليم والصحة. ويكون ترتيب

محافظة ما في هذه الحالة معتمداً على مجموع ما حصلت عليه من درجات في المجالات الثلاث. ربما يكون هذا التقرير من أهم الإنجازات المعرفية في مصر خلال التسعينيات، لأنه قطع شوطاً هاماً في مجال رصد وقياس التفاوتات بين مختلف أقاليم مصر. والتقرير بطبيعته منحاز لتقليص التفاوتات الإقليمية في مصر. ولكن ينقصه توضيح دور ومسئولية الدولة عن التفاوتات الإقليمية. هذا ما سنحاول أن نثبته هنا.

تقدم الخطط الخمسية والسنوية التي تعدها وزارة التخطيط توزيعاً جغرافياً لاستثمارات الدولة. عن طريقها يمكن أن نعرف نصيب كل محافظة من الاستثمارات العامة. وقد قمنا بقياس معامل الارتباط بين متوسط نصيب الفرد في المحافظات من الاستثمارات العامة للفترة 1987–2001 وترتيب هذه المحافظة في مجال التنمية البشرية في عام 2001. وكانت قيمة هذا المعامل 0،72، مما يشير إلى علاقة قوية بين الظاهرتين. وقمنا أيضاً بقياس معامل الارتباط بين متوسط نصيب الفرد من الاستثمارات العامة في المحافظات ومتوسط دخل الفرد في هذه المحافظة فوجدنا أنه يبلغ 0،71. نخلص من هذا أنه كلما زاد نصيب محافظة ما من الاستثمارات العامة كلما تحسنت أوضاع التنمية البشرية بها وكلما تقدم ترتيبها بين المحافظات في هذا المجال[4].

بعيداً عن المقاييس الإحصائية يمكن بيان إلى أي مدى يؤثر نصيب محافظة ما من الاستثمارات العامة على مستواها في التنمية البشرية إذا نظرنا إلى جدول 4 الذي يحتوى على عمودين. في الأول نجد ترتيب المحافظة من حيث نصيب المواطن بها من الاستثمارات العامة، وفي الثاني نجد ترتيب المحافظة من حيث مستواها في التنمية البشرية. نلاحظ أن ترتيب المحافظة في العمودين متقارب. فالقاهرة مثلاً تحتل المركز الرابع فى نصيب المواطن من الاستثمارات العامة والمركز الثالث فى التنمية البشرية. وبورسعيد تحتل المركز الثانى فى الاستثمارات العامة والمركز الثالث فى التنمية البشرية.

جدول 4
ترتيب المحافظة فى نصيبها من استثمارات الدولة كما بترتيبها فى التنمية البشرية

المحافظة	ترتيب المحافظة وفقاً لنصيب المواطن من الاستثمارات العامة 1987-2002	ترتيب المحافظة فى التنمية البشرية فى عام 2001
القاهرة	4	3
الإسكندرية	6	4
بورسعيد	2	1
السويس	1	2
دمياط	7	5
الدقهلية	8	12
الشرقية	10	13
القليوبية	12	9
كفر الشيخ	16	15
الغربية	19	7
المنوفية	20	11
البحيرة	14	16
الجيزة	5	6
بني سويف	11	10
الفيوم	9	19
المنيا	18	22
أسيوط	17	20
سوهاج	13	18
قنا	21	21
أسوان	15	17
الجيزة	3	8

المصدر: العمود الأول محسوب من الباحث من بيانات وزارة التخطيط: الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة. العمود الثاني: معهد التخطيط القومي، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، 2003.

على أن الاستثمارات العامة لا تفسر كل شيء. قلنا أن معامل الارتباط بين متوسط نصيب المواطن في الاستثمارات في محافظة ما وترتيب المحافظة في التنمية البشرية يبلغ 0،72. وذلك يشير إلى علاقة قوية وليس لعلاقة تامة. هكذا نرى في الجدول محافظة مثل بني سويف تحتل المركز التاسع من حيث الاستثمارات العامة والمركز التاسع عشر في التنمية البشرية. هناك بالتأكيد عوامل أخرى تفسر تقدم محافظة ما وتأخر محافظة أخرى، قد يكون من بينها اتساع وادي النيل بها[5]، أو أهميتها الجغرافية، أو قربها من طرق هامة، الخ. لن نخوض في هذا لأنه يخرج عن موضوع هذا الفصل.

التفاوتات الإقليمية مستمرة فى الثمانينات

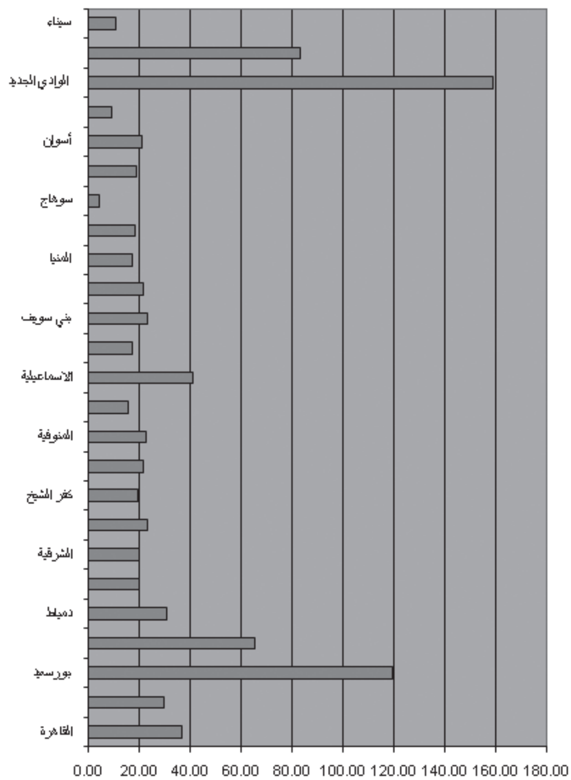
تبنى النظام في الثمانينيات تفسير المد الإسلامي العنيف بالعوامل الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، بعد مضي شهر على مقتل الرئيس السادات كتب إبراهيم نافع رئيس تحرير جريدة الأهرام، القريبة من السلطات، مقالة يؤكد فيها على أن لمقتل السادات أسباباً اقتصادية[6] منها الفقر. ولكن البعد الإقليمي للمسألة كان غائباً. فلم تلتفت السلطات كثيراً إلى حقيقة أن الجماعات الإسلامية الراديكالية التي اغتالت السادات نشطت أساساً في الجنوب أو في امتداداته داخل القاهرة والإسكندرية. أو التفتت لهذه الحقيقة ولكن لم تقرر أن تعالج المسألة. بهذا استمرت التدفقات الاستثمارية للدولة متحيزة ضد الصعيد. هذا ما سنحاول أن نثبته في هذا الجزء.

الاستثمارات العامة التي تخرج من الخزانة العامة بالقاهرة تصل إلى المحافظات من خلال طريقين. الطريق الأول يبدأ من الموازنة العامة للدولة ويصب في موازنات المحافظات. والطريق الثاني يبدأ من موازنات المؤسسات المركزية و يصب في فروعها في المحافظات. كأن تخصص وزارة الصحة مثلاً اعتمادات لمستشفي يتبعها في سوهاج. الطريق الأول كان يضخ حوالي 20% من الاستثمارات في الثمانينات والطريق الثاني كان يستأثر بحوالي 80% منها. والحقيقة أن الظلم الذي يعاني منه الصعيد في توزيع الاستثمارات يعود بالأساس إلى الطريق الثاني لتوزيع الاستثمارات: ما تقرر الوزارات والمؤسسات المركزية إعطائه لفروعها في مختلف المحافظات.

الطريق الأول الذي يصب في موازنات المحافظات يتحلى بقدر عال من العدالة. لأن الصيغة التي تحصل من خلالها كل محافظة على نصيبها من الاستثمارات مبنية على عدد السكان في المحافظة. بلغ معدل الارتباط بين نصيب كل محافظة من سكان الجمهورية ونصيبها من الاستثمارات التي

تصل إلى المحليات عام 1980 0،85، أي أن توزيع الموارد هنا تميز بالعدالة النسبية وإن كان متحيزاً بشكل ما ضد الصعيد. ففي هذا العام بلغ نصيب الصعيد من السكان 32% ولكن نصيبه من الاستثمارات الموجهة للمحليات وصل إلى 23% فقط. أنظر إلى شكل 1 الذي يبين نصيب الفرد في المحافظات من استثمارات المحليات.

نصيب الفرد من استثمارات المحليات فى مختلف المحافظات
عام 1980
بالجنيه



شكل 1

المصدر: وزارة التخطيط، البعد الاقليمي للخطة، 1980.

على أن هذا التوازن الإقليمي في توزيع استثمارات المحليات لم يكن بوسعه أن يحقق توازناً كلى في توزيع الموارد العامة، لأن استثمارات المحليات لم تكن تمثل في عام 1990/91 إلا 9،7%

من إجمالي إنفاق الدولة[7]. فإذا كنا على سبيل المثال نريد بناء مستشفي جديدة في محافظة الفيوم (أحد أفقر محافظات مصر) علينا اللجوء إلى موازنة وزارة الصحة، أي إلى موازنة مؤسسة مركزية. لا يمكن تحقيق التوازن في التوزيع الإقليمي للاستثمارات العامة بدون معالجة التحيز الذي يصيب استثمارات الدولة التي تمر عبر موازنات المؤسسات المركزية، لأن هذه الاستثمارات تشكل الآن حوالي 90% من الاستثمارات العامة.

في عام 1980 حصل الصعيد كله، الذي يمثل 30% من سكان مصر، على 17،2% فقط من إجمالي الاستثمارات العامة، أي على حوالي نصف ما يجب أن يحصل عليه لو كان التوزيع الإقليمي للاستثمارات مرتبطاً بعدد السكان. لم يتغير ذلك في أول خطة خمسية تنفذ تحت حكم مبارك 1982/86. بل انخفض نصيب الصعيد إلى 16%. واستمر هذا الانخفاض في خطة 1987/91 التي أعطت لهذا الإقليم 15،5% فقط من الاستثمارات العامة. أنظر شكل 2.



شكل 2

هذه السنوات الطويلة من التحيز ضد الصعيد في توزيع الاستثمارات العامة كان ولابد أن تؤدي إلى تأخر هذا الإقليم على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أوائل التسعينيات. فكما أشرنا من قبل، هناك علاقة أكيدة بين تأخر الصعيد ونصيبه المحدود من استثمارات الدولة. جدول 5 الذي يحتوى على مؤشرات التنمية البشرية في المحافظات يبين الفجوة التي تفصل شمال مصر عن جنوبها.

جدول 5

مؤشرات التنمية البشرية للمحافظات فى عام 1992

المحافظة	ترتيب المحافظة فى مستوى التنمية البشرية	مؤشر التنمية البشرية	متوسط دخل الفرد $	نسبة الأميين (البالغين)
القاهرة	2	0،615	2570	69،3
الإسكندرية	5	0،581	2134	66،3
بورسعيد	1	0،681	3432	68،8
السويس	6	0،581	2004	64،5
إجمالي المحافظات الحضرية		0،607	2455	68،2
الدقهلية	3	0،613	3223	48،6
الشرقية	11	0،510	1894	44،6
القليوبية	14	0،503	1436	51،6
كفر الشيخ	10	0،523	2412	37،2
الغربية	8	0،533	1917	50،4
المنوفية	12	0،510	1539	49،1
البحيرة	15	0،466	1446	40،2
الإسماعيلية	7	0،562	2166	56،1

المحافظة	ترتيب المحافظة فى مستوى التنمية البشرية	مؤشر التنمية البشرية	متوسط دخل الفرد $	نسبة الأميين (البالغين)
إجمالي مصر السفلى		0،528	2045	46،7
الجيزة	9	0،532	1961	53،9
بني سويف	18	0،442	1536	35،3
سوهاج	17	0،444	1597	32،5
قنا	16	0،462	1633	33،6
أسوان	13	0،509	1551	49،9
إجمالي مصر العليا		0،461	1546	39
البحر الأحمر				60،8
الوادي الجديد				59،4
مرسى مطرح				39،1
شمال سيناء				46،5
جنوب سيناء				48،9
محافظات الحدود		0،543	1851	49،9
مصر		0،524	2010	48،8

المصدر: معهد التخطيط القومي، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية. القاهرة، 1995.

1992: الحرب تندلع بين النظام وبين الحركة المسلحة فى الجنوب

إذا نظرنا للتوزيع الإقليمي للاستثمارات في خطة 1987/92، كما وضحنا أعلاه، سنجد أن تضييق الفجوة بين شمال وجنوب مصر لم تكن قضية تشغل صانع القرار في مصر خلال تلك المرحلة. ولكن قبل أن تصل هذه الخطة إلى نهايتها اندلعت الحرب بين الجماعة الإسلامية ونظام الحكم. وكان مسرحها الأساسي الصعيد، كما أشارت العديد من الكتابات. فتقرير الحالة الدينية الصادر عام 1995 عن مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية يوضح أن 93،4% من عمليات العنف والاغتيال في تلك السنة وقعت في جنوب مصر[8]. أما الباحث مأمون فندي، الذي عاصر صعود الجماعة الإسلامية في أواخر السبعينيات عندما كان يدرس في جامعة أسيوط، فقد أشار في دراسته بالميدل ايست جورنال على طابع صعيدي لا لبس فيه للجماعة الإسلامية.[9] وهو نفس الأمر الذي أشارت إليه الدراسة التي نشرها دان تيرجي، والتي قارن فيها بين الجماعة الإسلامية في صعيد مصر وحركة الزباتيستا في منطقة تشاباس في المكسيك. [10]

لم يكن بوسع نظام الحكم أن يتجاهل إذن حقيقة العلاقة الوثيقة بين الجماعة الإسلامية والصعيد، وبدأ في الإعلان عن سياسات تحاول معالجة تأخر الجنوب. وأخيراً قرر الرئيس مبارك في مايو 1993 أن يقوم بعمل رمزي ومعنوي حينما ترأس بنفسه اجتماع مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار لبحث كيفية توجيه الاستثمارات إلى الجنوب. وفي عام 1994 أعلن مبارك عن انطلاق مشروع تنمية الصعيد والذي يهدف إلى ضخ 304،9 مليار جنيه حتى عام 2017. ثم توالت بعد ذلك القرارات الساعية إلى دفع التنمية بالصعيد. أنظر إلى ما كانت الصحافة تعلن عنه بشكل متواتر:

- رئيس مجلس الوزراء، الدكتور عاطف صدقي، يعلن تأسيس هيئة تنمية الصعيد (الأهرام 16/4/1994).
- تنفيذاً لتوجيهات الرئيس مبارك، إنشاء 5 مراكز صحية في القرى الفقيرة بالصعيد. (الأهرام 22/8/1996).
- نواب مجلس الشورى يطالبون بإعطاء أهمية قصوى لتنمية الجنوب. وفي هذا الإطار

أدان النائب محمد صبري مبدى (حزب وطني) تهميش الصعيد في كل المشروعات التنموية باستثناء السد العالي. وقال أن مشروع تنمية الجنوب هو محاولة للتصالح مع الصعيد (الأهرام 1/3/ 1996).

– لجنة تنمية الصعيد تجتمع برئاسة مبارك (الأهرام 13/2/1997).

– تنفيذا لتوجيهات الرئيس مبارك، الصندوق الاجتماعي للتنمية يخصص 400 مليون جنيه لتنمية الصعيد (الأهرام 13/1/1998).

– وزير التخطيط، ظافر البشري، يعلن أن تنمية الصعيد تمثل أولوية الخطة الخمسية. وقال أن الصعيد سيحصل على 19 مليار جنيه، أي 30% من إجمالي استثمارات الخطة (الأهرام المسائي 19/3/1998).

– محافظات الجنوب لها الأولية في مشروع إسكان سوزان مبارك (الأهرام 6/3/1998).

– رئيس هيئة الاستثمار يعلن في أسيوط أن الرئيس مبارك قد وضع تنمية الصعيد على رأس أولوياته. (الأهرام 15/11/2000)

هذه الأخبار والتصريحات لا تشكل إلا جانباً يسيراً مما كان ينشر في الصحف طوال تلك الفترة لبيان تصميم النظام السياسي على معالجة تأخر الصعيد بواسطة الدفع باستثمارات عامة إلى هذه المنطقة. وبعض النظر عن الترجمة الفعلية لهذه التصريحات، كان من المهم إبراز هذه التصريحات لأنها في حد ذاتها منحة رمزية إلى أهل الصعيد. فالجماعات المهمشة والمقهورة تحتاج إلى الاعتراف بالظلم الواقع عليهم مثلما هي تحتاج إلى تصحيح ذلك الظلم.

دفع المستثمرين إلى الصعيد

في إطار النقاش حول أسباب نمو العنف الديني في التسعينيات وصلت النخبة إلى حالة من التوافق على أن الفقر هو السبب الأساسي لهذه الظاهرة. حتى يوسف شاهين في فيلمه "المصير" أشار إلى ذلك حينما وضع على لسان أم أحد "المتطرفين" فكرة أن ابنها ما كان ليصبح متطرفاً إذا وجد عملاً مجدياً. ليس هناك من شك في أن البطالة قد اعتبرت في تلك المرحلة العدو الأساسي للاستقرار السياسي. وبما أن أوائل التسعينيات شهدت تفعيل

القطاع الخاص في ظل سياسية "تحرير الاقتصاد"، لذلك كان من الطبيعي أن تحاول الحكومة إقناع رجال الأعمال بتوطين بعض استثماراتهم في الجنوب وخلق الوظائف هناك. وهذا بالتحديد ما فشلت فيه.

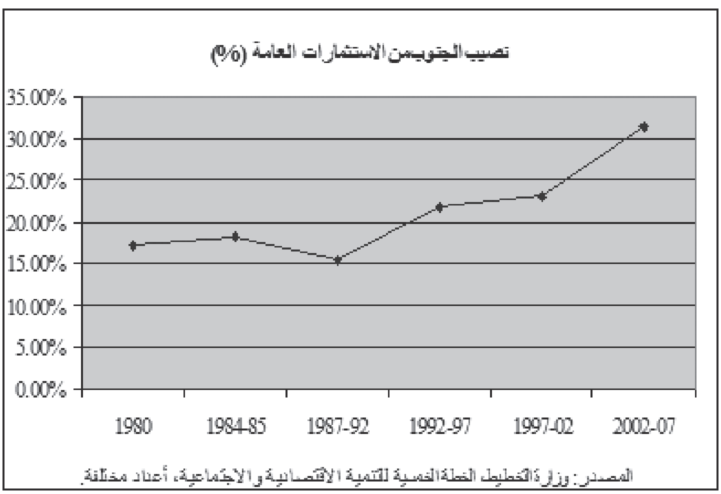
كيف يمكن إقناع رجال الأعمال بالتوطن في منطقة تحتوى على بنية أساسية متهالكة، وعلى يد عاملة غير مدربة بالمقارنة بشمال البلاد، وعلاوة على ذلك تكتنفها أيضاً مخاطر شديدة بسبب الصدامات العنيفة التي كانت تدور بين الجماعات المسلحة وقوات الأمن؟ الحل الوحيد كان اللجوء إلى سياسيات التشجيع: أرض بالمجان، إعفاءات ضريبية، الخ. ولكن ذلك لم يكن كافياً لدفع المستثمرين للجنوب في ظل غياب أسباب اقتصادية رشيدة يمكن أن تجذبهم هناك. كيف يمكن تشجيع الاستثمارات في الصعيد في الوقت الذي يظل فيه الطريق الذي يربط شمال مصر بجنوبها ملقباً "بطريق الموت"، كناية عن الحوادث المروعة التي تقع فيه بشكل مستمر؟ وبما أن المنطق الاقتصادي يعجز عن إقناع المستثمرين بالتوطن إلى الصعيد لذلك لجأت السلطات إلى المنطق السياسي. فعن طريق سيطرته على النظام المصرفي لا يزال النظام السياسي في مصر يتحكم إلى حد كبير في رجال الأعمال. أضف إلى ذلك أن معظم المنظمات التي من المفترض أن تمثل رجال الأعمال هي ذات طبيعة كوربوراتية وواقعة تحت سيطرة الدولة. هكذا بدأت وفود من منظمات رجال الأعمال، مثل اتحاد الصناعات المصرية، في التوافد على الصعيد. حتى جمعية رجال الأعمال المصريين، التي تعد أحد جمعيات رجال الأعمال الأكثر استقلالية عن الدولة، ذهب وفد لها إلى قنا. وهناك أعلن أمين عام الجمعية أن تواجدهم هناك يعبر عن استجابتهم لتوجيهات الرئيس مبارك لرجال الأعمال بالاستثمار في الصعيد[11].

لقد أراد نظام الحكم تمرير رسالة مع وفود رجال الأعمال التي كانت تذهب للصعيد مفادها الأتي: "نحن واعون تماماً بعمق الأزمة الاقتصادية والاجتماعية في الصعيد، وقد استطعنا أن نقنع رجال الأعمال بتوجيه بعض استثماراتهم هناك." ولكن حتى الآن ليس هناك أي مؤشرات تفيد أن مضمون هذه الرسالة قد تحقق. ويظل الصعيد مستبعداً من خريطة الاستثمار الخاص الكبير في مصر. كل هذه المحاولات يمكن اعتبارها في أحسن الأحوال

إجراءات رمزية أو معنوية لصالح الصعيد. مثل الخطوة التي اتخذها الفنان عادل إمام حينما قرر أن يذهب إلى أسيوط في أوج الصدام مع الجماعات الإسلامية لعرض مسرحيته هناك.

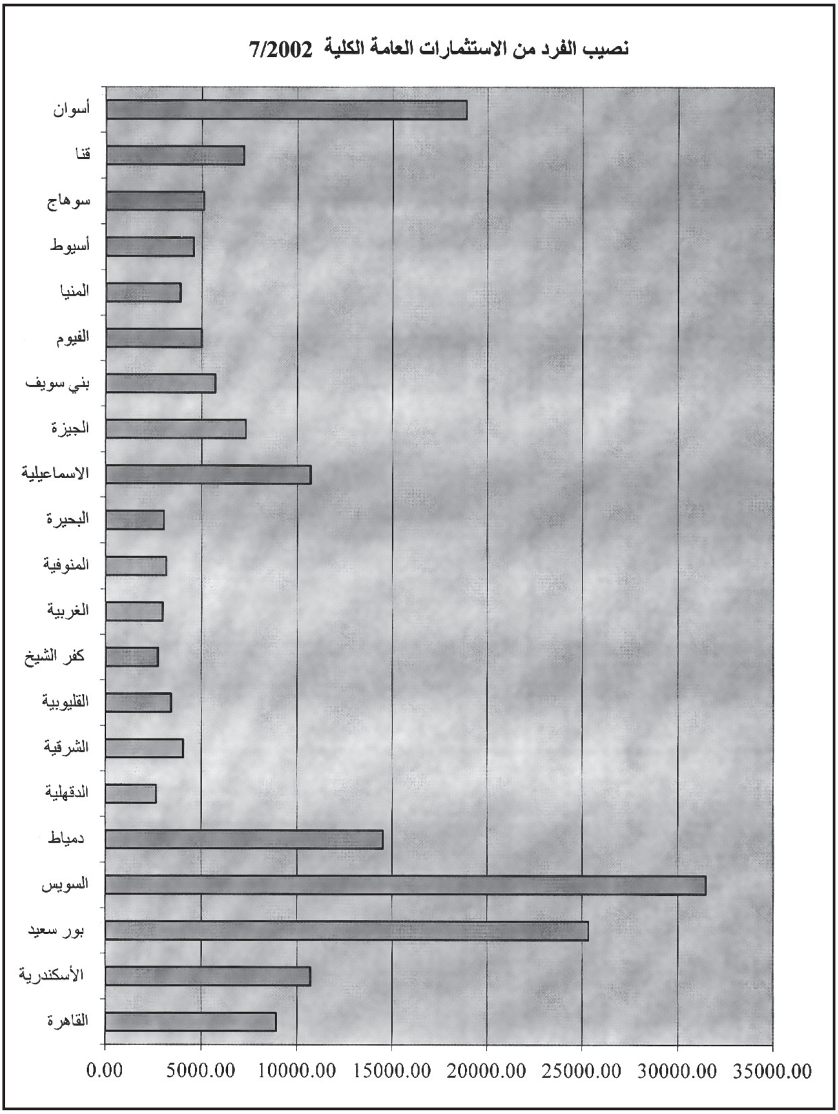
تعديل التوزيع الإقليمي للاستثمارات العامة

وبالإضافة إلى كل هذه التصريحات والخطوات الرمزية والمعنوية التي قام بها النظام كان من المطلوب فعل شيء على الأرض. كان من المحتم أن تتدخل الدولة بشكل سريع لضخ استثمارات بإقليم الصعيد الملتهب بالمواجهات بين النظام والجماعات المسلحة. وكما قلنا من قبل، فإن الاستثمارات التي تصل من القاهرة إلى المحافظات عن طريق خزانة هذه المحافظات لا تزيد عن 10% من إجمالي الاستثمارات العامة. لذلك لم يكن هناك مفر من دفع المؤسسات المركزية كالوزارات إلى تعديل توزيع الموارد بها لصالح فروعها في الصعيد. هذا ما حاولت أن تفعله الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 1992/97. وكما أشارت الخطة بوضوح "تتلخص المسألة الإقليمية في مصر في بعض الظواهر التي تبين التفاوتات والفوارق بين محافظات الجمهورية".[12] كان من بين هذه التفاوتات التي ذكرتها الخطة تركز الاستثمارات في القاهرة والإسكندرية وأسوان وإلى حد ما قناة السويس.[13] لذلك فقد أعطت هذه الخطة لجنوب مصر 21،7% من إجمالي الاستثمارات العامة، في مقابل 15،5% فقط في خطة 1987/91. أنظر إلى شكل 3.



شكل 3

شكل 4

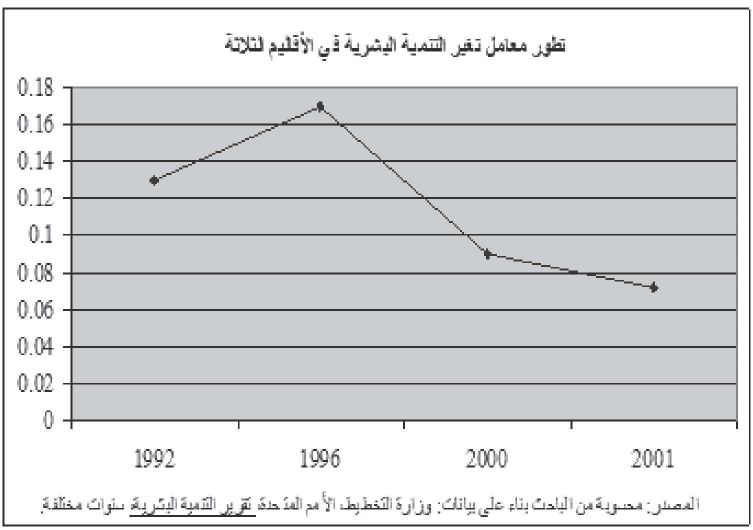


المصدر: وزارة التخطيط

أما الخطة التالية، 1997-2001 فقد زادت من نصيب الصعيد إلى 23%. وأخيراً نصل إلى خطة 2002/7 التي أعطت للصعيد 31،4% من إجمالي الاستثمارات العامة. للمرة الأولي في تاريخ الدولة الحديثة في مصر يحصل الصعيد على نصيب من الاستثمارات العامة يتجاوز وزنه السكاني الذي بلغ 29،1% من إجمالي سكان الجمهورية في عام 2000.

نتائج التعديلات فى توزيع الاستثمارات

إلى أي مدى نجح إعادة توزيع الاستثمارات العامة في صالح الصعيد في تجسير الفجوة بين مستوى المعيشة في شمال وجنوب مصر؟ للإجابة على هذا السؤال سنلجأ لتقرير التنمية البشرية الذي يعده معهد التخطيط القومي بالاشتراك مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والذي يقدم بيانات مقارنة عن حالة التنمية البشرية في معظم محافظات الجمهورية. واعتماداً على بيانات التقرير قام كاتب هذه السطور بقياس تطور التفاوت بين مختلف أقاليم مصر. المؤشر الذي استخدمناه هو معامل التغير coefficient of variation(14) بين مختلف المحافظات. وهذا المؤشر يبدأ من الصفر، وهي الحالة التي لن يكون فيها تفاوتات على الإطلاق بين المحافظات. وكلما زادت قيمة المعامل كلما كان ذلك دليلاً على زيادة التفاوت. شكل 5 يبين تطور معامل التغير في عدة سنوات.



شكل 5

وكما يبين الشكل، فقد ارتفع معامل التغير من 0،13 عام 1992 إلى 0،17 عام 1996، مما يشير إلى زيادة التفاوتات الإقليمية. ولكنه عاد وانخفض في 2000 وفي 2001، الأمر الذي يوضح انخفاض تلك التفاوتات. ولكن للأسف لن يكون بوسعنا الاحتفاء بهذه النتيجة. لأن هناك العديد من الباحثين أكدوا على زيادة الفقر في الصعيد. [15] وهو الأمر الذي كان من الصعب أن تعترف به الحكومة. كيف يمكن تخيل زيادة الفقر في إقليم حصل على كل تركيز الدولة خلال التسعينات ؟ وعلى أية حال فإن مؤشرات التنمية البشرية تشير إلى انحسار الفجوة بين الشمال والجنوب. ولكن التقرير عن الفقر[16] الذي أصدره البنك الدولي بالتعاون مع معهد التخطيط القومي عام 2002 قد حسم الموضوع حين أكد أن نسبة الفقراء تظل مرتفعة في الصعيد. ولكن مشكلة الصعيد لا تكمن فقط في نسبة فقراء به تفوق النسبة التي في شمال البلاد. فالمخصصات الاستثمارية للصعيد والتي زادت في التسعينيات ليس بوسعها أن تحقق المساواة بين شمال وجنوب مصر. المسألة بالطبع تحتاج لوقت حتى تؤتي تلك الاستثمارات ثمارها. المشكلة تكمن في شيء آخر وهي تزايد نسبة الفقر في الصعيد في الوقت الذي انخفضت فيه في شمال مصر. أنظر إلى جدول 6 لبيان ذلك:

جدول 6

نسبة الفقر فى أقاليم مصر

الإقليم	1995	2000
المحافظات الحضرية	13،1%	5،1%
شمال مصر (الريف)	21،5%	11،5%
شمال مصر (الحضر)	8،3%	6،2%
الصعيد (الريف)	29،3%	34،2%
الصعيد (الحضر)	10،8%	19،3%
مصر	19،4%	16،7%

Source: THE World BANK; MINISTRY OF PLANNING. Poverty reduction in Egypt; Diagnosis and strategy; 2002

كما يوضح الجدول السابق، فإن الفقر يتركز أكثر فأكثر في محافظات الجنوب. فبينما كان الصعيد يحتوي على 47،8% من فقراء مصر في عام 1995 أصبح يحتوي على 67% منهم في عام 2000. هذا في الوقت الذي لم يتجاوز فيه عدد السكان في الصعيد 28،9% من إجمالي سكان مصر. ونحن هنا أمام مفارقة، بل أمام مشكلة: جنوب مصر يقترب من شمال مصر على مستوى التنمية البشرية في الوقت الذي تسير فيه مؤشرات الفقر عكس هذا الاتجاه. إذا كان الصعيد يتطور في مجال التنمية البشرية بمعدل أسرع من تطور شمال مصر لماذا إذن يزداد به الفقراء في الوقت الذي يتناقص عددهم في شمال مصر؟

يمكن حل هذه المفارقة بواسطة فرضية آلان جيلبر التي تقول أن السياسات المصممة لتقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم، تؤدي غالباً إلى زيادة الفوارق داخل كل إقليم[17]. بتطبيق ذلك على الحالة المصرية تكون فرضيتنا هي أن السياسات التي طبقتها الدولة في التسعينيات لمعالجة تأخر الصعيد أدت إلى زيادة التفاوتات داخل الصعيد نفسه. بعبارة أخرى، إذا كان قد حدث تقارب بين الصعيد وبقية أجزاء الجمهورية في التسعينيات، فإن ذلك التقارب قد حدث للفئات الميسورة من الصعايدة التي اقتربت من مستوى المعيشة في المحافظات الأخرى. أما فقراء الصعيد، فقد ازدادوا بؤساً. وفي هذه الحالة سيكون الإنفاق الاستثماري الذي زاد في الصعيد خلال التسعينات قد ذهب أساساً للفئات الميسورة من الصعايدة.

اختبار هذه الفرضية يتطلب دراسة تطور نمط توزيع الإنفاق الاستثماري في الصعيد خلال التسعينيات لتبين إذا ما كان تحيزه ضد الفقراء قد زاد. ولكن ذلك يحتاج بيانات مفصلة عن أوجه الإنفاق الاستثماري داخل كل محافظة. الحصول على هذه البيانات صعب ولكنه غير مستحيل. المشكلة تكمن في أن تتبع الاستثمار العام على مستوى كل محافظة ومركز ومدينة وقرية بإقليم الصعيد لا يمكن تنفيذه بجهد فردي. ذلك يتطلب مجموعة بحثية تعمل لمدة طويلة من أجل جمع وتصنيف وتحليل تلك البيانات.

على أن تحليل بيانات تقرير التنمية البشرية يستطيع أن يعطي مؤشرات أولية عن الظاهرة. بحساب معامل التغير بين المحافظات داخل كل إقليم في عام 2001 يتضح أنه يبلغ

0،037 في مصر العليا، و0،021 في مصر السفلى و 0،013 في المحافظات الحضرية. بعبارة أخرى، الصعيد ليس فقط متأخراً عن بقية أجزاء الجمهورية في مجال التنمية البشرية ولكن أيضاً في مجال التوزيع العادل للتنمية البشرية بين محافظات الصعيد نفسها.

بالإضافة إلى ذلك، أتاح تقرير التنمية البشرية لعام 2003 ولأول مرة بيانات عن التنمية البشرية على مستوى المراكز. أي أنه باستطاعتنا اليوم، على سبيل المثال، ليس فقط أن نقيس تأخر سوهاج عن القاهرة، ولكن أيضا تأخر حي إمبابة عن حي مصر الجديدة بالقاهرة. وبتحليل بيانات التنمية البشرية داخل القاهرة وأسيوط وسوهاج يتضح أن معامل التغير يبلغ في القاهرة 0،05 و 0،062 في أسيوط و0،09 في سوهاج. من الجدير بالذكر أن القاهرة تحتل المركز الثالث على مستوى التنمية البشرية، وأن أسيوط تحتل المركز 18 وسوهاج المركز21 والأخير في الجمهورية. أي أنه كلما كانت المحافظة متأخرة في مجال التنمية البشرية كلما كانت التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية داخلها أعلى. بعبارة أخرى، الفجوة بين أغنياء وفقراء الصعيد أعلى من الفجوة بين أغنياء وفقراء المحافظات الحضرية. والحقيقة أن بيانات تقرير البنك الدولي ومعهد التخطيط عن الفقر الصادر في 2002 يدفع إلى نفس النتيجة. (18) فمقياس تايل Theil يوضح أن التفاوتات الاجتماعية في مصر داخل كل إقليم لا تقل فداحة عن تلك التفاوتات بين أقاليم مصر المختلفة.

هذه المؤشرات السابقة الذكر ترجح أن الاستثمارات العامة التي ذهبت إلى الصعيد قد تركزت في يد نخبة قليلة من السكان. ربما يفسر ذلك المفارقة التي أشرنا إليها وهي تسارع نمو الفقر في الصعيد في ذات الوقت الذي كان نصيبه من الاستثمارات العامة يتزايد. ولكن في نفس الوقت يصعب تصديق أن استثمارات عامة متزايدة في منطقة لا تلقي ببعض رذاذ المال على الفقراء فيحدث ما يسميه الاقتصاديون بأثر التساقط: trickle down effect. وهنا لم يبق إلا احتمال آخر لم نعط له أهمية منذ البداية وهو أن الصعيد لم يحصل بالفعل على الاستثمارات التي تم تخصصيها له بمقتضى الخطط الخمسية التي أشرنا لها من قبل.

التحيز ضد الصعيد متأصل فى مؤسسات الدولة

استهدف نظام الحكم تنمية الصعيد في سنوات التسعينيات من أجل سحب البساط من تحت أقدام الإسلاميين. ذلك ما كان يقوله بشكل مباشر بعض المسئولين. وكما أعلن مفيد شهاب رئيس لجنة الأمن القومي بمجلس الشعب، فإن "البعد الأمني يكون حاضراً في كل المشروعات القومية للتنمية وإن كان بدرجات متباينة. وهذا البعد موجود، بدرجات مختلفة، في مشروعات تنمية الصعيد وسيناء وحلايب. وكما أن تخطيط التنمية الاقتصادية يهدف إلى رفع مستوى المعيشة، فإنه يهدف أيضاً إلى تقليص عوامل عدم الاستقرار في المناطق التي كانت مهملة في السابق."[19] كان هذا ما قاله بشكل مباشر مفيد شهاب.

المراد هنا هو التذكير بأن النظام السياسي المصري كان قد قرر تنمية الصعيد لأسباب أمنية. ولكن تنمية الصعيد كان من المحتم أن تتم بواسطة مؤسسات دولة محملة بتاريخ وبتراث وبتقاليد في الأداء. والواقع أن هذه التقاليد مدموغة بإرث ثقيل من المركزية، تلك المركزية التي تأسست مع نشأة الدولة المصرية الحديثة على يد محمد على وتكرست بانقلاب الضباط الأحرار عام 1952 الذي أرسى دعائم نظام سلطوي. لقد كانت المركزية ضرورية للاستبداد، كما كان الاستبداد ملازماً للمركزية. لذلك فمن التبسيط توقع أنه لمجرد أن المجموعة الحاكمة قد قررت التوقف عن التحيز ضد الصعيد فإن سياسات الدولة ستترجم ذلك التوجه. هناك تقاليد مؤسسية لا تتغير بالأوامر ولكن بإصلاح مؤسسي. وهذا ما لم يفعله نظام مبارك.

التنمية لمن... للصعيد أم لجنوب مصر؟

لقد تلقت وزارة التخطيط إذن التوجيهات بأن تشرع في توجيه موارد أكثر للصعيد. وهو ما فعلته. ولكن بطريقتها... فالتصنيفات الإقليمية التي تتعامل بها وزارة التخطيط لا تحتوي على فئة تسمى الصعيد، ولكنها تعرف فئة أخرى تسمى وجه قبلي. والصعيد يحتوى على المحافظات الواقعة جنوب القاهرة وهي الآتية: الفيوم، بني سويف، المنيا، أسيوط، قنا، سوهاج، أسوان. أما وجه قبلي فهو بالإضافة إلى هذه المحافظات يحتوى على

محافظتي البحر الأحمر والوادي الجديد، تلك التي تضم مساحات شاسعة من الصحراء ولا يسكن بها إلا 290 ألف نسمة. لقد كان النظام يعلن توجهه لزيادة استثمارات الصعيد ولكن الذي حدث هو زيادة استثمارات وجه قبلي. لقد استأثرت محافظتا الوادي الجديد والبحر الأحمر بجانب كبير من الموارد التي تدفقت على الجنوب. أضف إلى ذلك محافظة أسوان والتي لها تاريخ طويل نسبياً في مجال الحصول على موارد عامة تناطح ما تحصل عليه محافظات الشمال وذلك لوجود السد العالي بها. انظر جدول 7 الذي يوضح تطور نصيب هذه المحافظات الثلاث من الاستثمارات العامة الموجهة لوجه قبلي في التسعينات.

جدول 7
توزيع الاستثمارات العامة داخل الصعيد

الإقليم	1990/91	1991/92-96/97	1997/98-2001/2
الصعيد بدون أسوان	70،9%	63%	49%
أسوان، البحر الأحمر، الوادي الجديد	29،1%	37%	51%
مجموع الجنوب	100%	100%	100%

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة السنوية والخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة.

نلاحظ إذن أنه في الوقت الذي قرر فيه النظام السياسي توجيه موارد أكثر للجنوب كان توزيع الاستثمارات العامة في هذا الجنوب يميل إلى إنقاص نصيب المحافظات الملتهبة بالعنف

والمضروبة بمعدلات فقر وبطالة تعتبر الأعلى في الجمهورية. وهي مفارقة شديدة الغرابة تحتاج لتفسير.

كان أحد أهم أبعاد المشكلة السكانية التي ركزت عليها الدولة منذ الستينيات هي مشكلة الهجرة من الريف إلى المدينة. وفي هذا الإطار تكلم البعض عن ترييف المدينة، أي انتقال سكان الريف بعاداتهم وبتقاليدهم إلى المدن مما خلق العديد من المشكلات مثل انفلات الشارع في مصر وظهور أحياء عشوائية تنتشر في كل مدن البلاد. وكان أحد الحلول التي فكرت فيها ونفذتها وزارة التخطيط هو إنشاء مدن جديدة في الصحراء تستطيع شفط الهجرة القادمة من الريف بدلاً من أن تتراكم في المدن القديمة. كان "الخروج من الوادي الضيق" أحد أهم عناوين السياسة السكانية. ولكن ذلك الخروج أدى إلي تأسيس وتنمية مدن جديدة ملتصقة بالقاهرة والإسكندرية، مثل العاشر من رمضان والعامرية الجديدة، أصبحت الآن مجرد امتدادات لهما.

يبدو أنه عندما تبنى النظام المصري سياسية تنمية الصعيد، فإن هذه السياسة قد امتزجت بالسياسة القائمة بالفعل والتي تنفذها وزارة التخطيط وهي "الخروج من الوادي الضيق". وهو غالباً ما يفسر لماذا توجهت معظم الاستثمارات إلى محافظتي البحر الأحمر والوادي الجديد. والفكرة التي تبنتها وزارة التخطيط هنا هي أن تنمية هاتين المحافظتين سيكون باستطاعته أن يسحب تيار الهجرة من الصعيد والذي يتوجه غالباً إلى الشمال. هكذا تتوجه الهجرة من الجنوب إلى الجنوب. وليس هناك دليل حتى الآن أن ذلك حدث أو يحدث. بعبارة أخرى، إن استمرار سياسة الخروج من الوادي الضيق قد أجهض إلى حد كبير سياسية تنمية الصعيد.

الخطط السنوية لم تعط للصعيد ما خصصته الخطط الخمسية

تقوم السياسة الاقتصادية للدولة التي أسسها عبد الناصر على تحديد بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية كل خمس سنوات وصياغتها في خطة خمسية. ثم تقوم الدولة كل سنة بترجمة تلك الأهداف إلى سياسات في الخطة السنوية. ولكن ماذا لو لم تلتزم الدولة

طوال السنوات الخمس بما أعلنت عنه من أهداف في بداية الخطة الخمسية؟ في هذه الحالة لن تتحقق أهداف الخطة الخمسية. هذا ما حدث بالنسبة لهدف تنمية جنوب مصر. لقد أعلنت الخطة الخمسة 1992/97 إعطاء مصر العليا % 16من إجمالي الاستثمارات العامة. انظر إلى مجموع ما حصل عليه هذا الإقليم في السنوات الخمس: %12،5 فقط. جدول 8 يبين ذلك.

جدول 8

الفجوة بين الاستثمارات العامة فى الخطة الخمسية 1992/97
ومجموع الخطط السنوية

المحافظة	توزيع الاستثمارات وفقاً للخطة الخمسية	توزيع الاستثمارات فى مجموع الخطط السنوية
القاهرة	23،8	23،6%
الإسكندرية	8،1	8.5%
بورسعيد	1،5	1،5%
السويس	2،8	3،1%
إجمالي المحافظات الحضرية	**36,2**	**36,7**
دمياط	1،4	1،5
الدقهلية	3،7	3،1
الشرقية	3،4	3،3
القليوبية	4	4،6

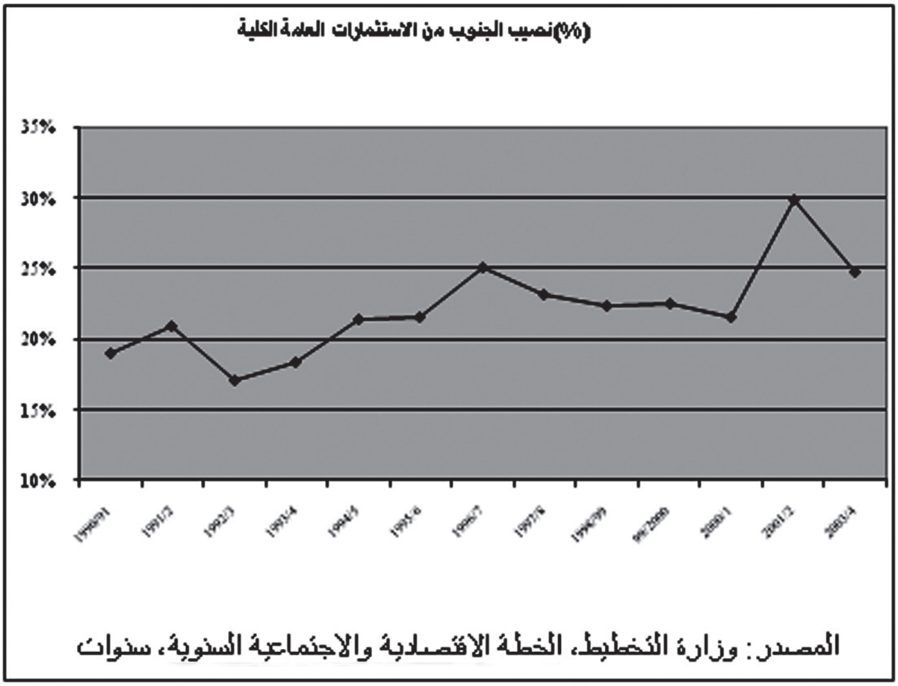
المحافظة	توزيع الاستثمارات وفقاً للخطة الخمسية	توزيع الاستثمارات فى مجموع الخطط السنوية
كفر الشيخ	1،8	1،7
الغربية	1،5	1،5
المنوفية	1،4	1،5
البحيرة	4،7	4،1
الإسماعيلية	2،1	1،9
إجمالي مصر السفلى	**24**	**23,2**
الجيزة	8،1	8،5
بني سويف	5،8	3،8
الفيوم	1،4	1،3
المنيا	1،7	1،7
أسيوط	3،8	2،7
سوهاج	0،9	1،1
قنا	1،7	1،9
أسوان	2	3،3
إجمالي مصر العليا	**16%**	**12,5%**
البحر الأحمر	2	2،3

توزيع الاستثمارات فى مجموع الخطط السنوية	توزيع الاستثمارات وفقاً للخطة الخمسية	المحافظة
3،1	1،7	**الوادي الجديد**
2،1	2،9	**مرسى مطرح**
5،7	5،4	**سيناء (الشمالية والجنوبية)**
13,2	**12**	**محافظات الحدود**
100%	**100%**	**مصر**

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، 1992/97 **والخطط السنوية من** 1992/93 **حتى** 1996/97

بعبارة أخرى، ما يأخذه إقليم أو قطاع من الدولة في الخطة الخمسية يمكن أن يخسره في الخطة السنوية. وإذا طرحنا الخطط الخمسية جانباً وركزنا على تطور نصيب الجنوب من الخطط السنوية سيكون لدينا الصورة الآتية والتي نراها في شكل 6. زيادة نصيب الجنوب من الاستثمارات في التسعينات كان أقل مما رأيناه في شكل 3 الذي يبين تطور نصيب الصعيد وفقاً للخطط الخمسية.

شكل 6

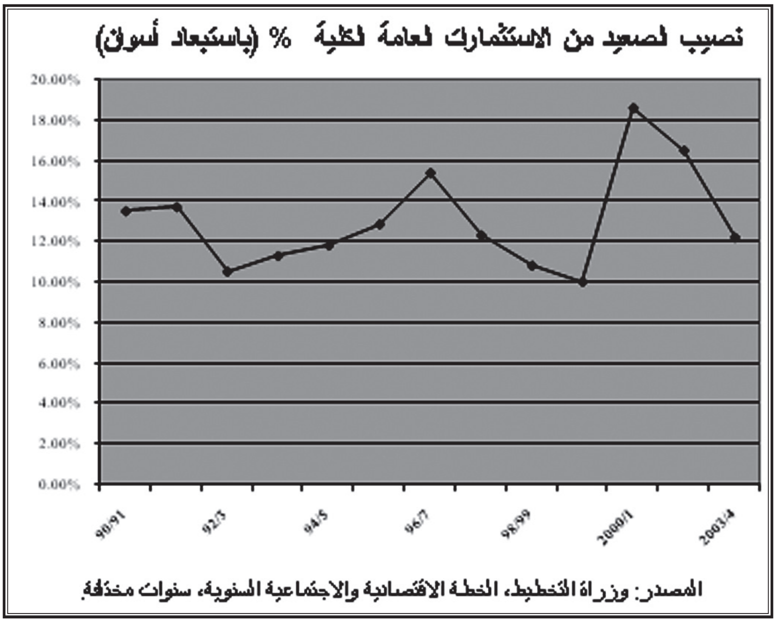


وهذا الشكل يوضح شيئاً غريباً جداً وهو تناقص الاستثمارات المخصصة لوجه قبلي في العام الأول من الخطة الخمسية التي أكدت على معالجة تأخر ذلك الإقليم. يميل خبراء وزارة التخطيط إلى الاعتقاد بأن زيادة نصيب جهة أو إقليم ما من الاستثمارات العامة لا يمكن أن يتم بين يوم وليلة، لأن توجيه الموارد لمشروعات معينة يتطلب وقتاً لدراستها. (20) ولكن ذلك لا يكفي لتفسير أن يعلن النظام السياسي عن زيادة نصيب الجنوب من الاستثمارات في عام 1992، ثم يقل هذا النصيب في عام 1992/3، ويظل منخفضاً طوال سنوات الخطة إلا في السنة الأخيرة.

والدهشة والغرابة تزيد إذا تركنا فئة وجه قبلي التي تتحدث عنها وزارة التخطيط ونظرنا إلى فئة الصعيد، تلك المنطقة الملتهبة التي كان النظام معنياً بزيادة نصيبها من الاستثمارات.

باستثناء عام 1996/97 كان نصيب الصعيد أقل مما كان عليه قبل إعلان الخطة الخمسية، التي قررت زيادة نصيب الجنوب من الاستثمارات. يمكننا الآن أن نفهم لماذا توصل تقرير البنك الدولي ووزارة التخطيط عن الفقر في مصر إلى أن نسبة الفقراء في الصعيد قد زادت في النصف الثاني من التسعينيات. الإجابة بسيطة، لأنه باستثناء سنة 1996/97 فإن نصيب الصعيد قد قل من الاستثمارات العامة عما كان عليه قبل اندلاع المواجهات مع الحركة الإسلامية. انظر إلى شكل 7.

شكل 7



المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، سنوات مختلفة.

الاستثمارات المخططة لا تساوي الاستثمارات المنفذة

الاستثمارات العامة التي تحدثنا عنها أعلاه هي استثمارات مخططة وليست منفذة. فالخطة السنوية تعلن عن تخصيص استثمارات، ولكنها لا تضمن أبداً أن تلك الاستثمارات ستصل بالفعل إلى الجهات التي حددتها. وتفسير ذلك بسيط. فخلال تطبيق الخطة تقوم جهات بتجاوز مخصصاتها فتحصل في النهاية على نسبة أكبر مما تم تخصيصه لها في الخطة. فلنأخذ مثالاً على ذلك. أنظر إلى جدول 9 الذي يبين التوزيع الإقليمي للاستثمارات

المخططة والمنفذة للمحليات في مختلف الأقاليم. سنرى أن إقليم القاهرة قد حصل على أكثر مما تم تخصيصه له، وأن وجه قبلي حصل على أقل من نصيبه.

جدول 9

الفجوة بين الاستثمارات المخططة والمنفذة للمحليات سنة 1996/97

الإقليم	نصيب الإقليم من الاستثمارات المخططة %	نصيب الإقليم من الاستثمارات المنفذة %
القاهرة الكبرى	24،3%	34،1%
إقليم الإسكندرية	11،4%	9،3%
وجه بحري	10،8%	9،2%
إقليم قناة السويس	12،9%	9،4%
وجه قبلي	40،4%	37،8%
المجموع	100%	100%

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، 1996/97 وتقرير متابعة الخطة الاقتصادية والاجتماعية، 1996/97.

هذا الجدول يبين استثمارات المحليات فقط، وهي كما قلنا لا تزيد في التسعينيات عن 10% من إجمالي الاستثمارات العامة. في حالة المحليات يمكن لنا أن نعرف بدقة التوزيع الإقليمي للاستثمارات المنفذة، لأن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة يراجع أوجه الإنفاق الفعلي. أما في حالة استثمارات المؤسسات المركزية فإن توزيعها الإقليمي لا يتم إلا قبل تطبيق الخطة. لا يوجد هنا مراجعة للبعد الإقليمي. بعبارة أخرى، في حالة استثمارات

المؤسسات المركزية لا يمكننا معرفة التوزيع الإقليمي للاستثمارات المنفذة. هناك استثناء لذلك. في خطة واحدة قامت وزارة التخطيط ببيان التوزيع الإقليمي لإجمالي الاستثمارات العامة المنفذة. انظر للجدول الآتي.

جدول 10
الفرق بين الاستثمارات المخططة والمنفذة فى 1997/98

المحافظة	الاستثمارات وفقاً للخطة	الاستثمارات الحقيقية
القاهرة	22،4	25،6
الإسكندرية	6.9	5،5
بورسعيد	2،3	2،3
السويس	2،3	3،1
إجمالي المحافظات الحضرية	**33,9**	**36,5**
دمياط	2،3	1،5
الدقهلية	3،8	3،1
الشرقية	3.8	2،7
القليوبية	3،1	3،1
كفر الشيخ	2،3	1،9
الغربية	2،3	1،5

المحافظة	الاستثمارات وفقاً للخطة	الاستثمارات الحقيقية
المنوفية	2،3	1،5
البحيرة	3،1	3،8
الإسماعيلية	3،8	3،5
إجمالي مصر السفلى	**26,8**	**22,6**
الجيزة	5،4	5،4
بني سويف	2،3	3،5
الفيوم	2،3	1،9
المنيا	2،3	1،9
أسيوط	1،5	1،9
سوهاج	2،3	1،5
قنا	3	1،8
أسوان	6.9	3،8
إجمالي مصر العليا بدون أسوان	**13,7**	**12,5**
البحر الأحمر	2،3	1،5
الوادي الجديد	3،1	3،1

المحافظة	الاستثمارات وفقاً للخطة	الاستثمارات الحقيقية
مرسى مطروح	2،3	1،9
سيناء الجنوبية والشمالية	4،6	7،3
الحدود	**12,3%**	**13,8%**
مصر	**100%**	**100%**

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، 1997/98
ووزارة التخطيط، البعد الإقليمي للخطة، 1997/98.

هنا أيضاً نلاحظ أن القاهرة قد تجاوزت مخصصاتها وحصلت في النهاية على نسبة أكبر من تلك المقررة لها في بداية الخطة. أما الصعيد (باستثناء أسوان) فقد كان من المفترض أن يحصل على% 13،7 ولكنه حصل على% 12،5 . ومن الطبيعي أن تكون المحافظات القوية، كالقاهرة، هي التي تتجاوز مخصصاتها.

والحقيقة أن الفوارق بين الاستثمارات المخططة والمنفذة ينطبق على توزيع الموارد بين مختلف مؤسسات الدولة، ولا ينحصر فقط في التوزيع الإقليمي. فكما قلنا في المقدمة هناك فوارق مهمة بين الموازنة والحساب الختامي. ولكن في التوزيع الإقليمي الوضع أسوأ. في كل سنة تعرض الحكومة على مجلس الشعب الخطة والموازنة التي تحدد مخصصات كل هيئات وأجهزة الدولة. وذلك ما ينص عليه الدستور المصري في المادة 86. وعندما يقر مجلس الشعب الموازنة يصدر بها قانون يُنشر في الجريدة الرسمية. ولكن التوزيع الإقليمي للاستثمارات لا يدخل في قانون الموازنة. فعلى سبيل المثال، قانون الموازنة يحدد نصيب وزارة الصحة من الموارد العامة. ولكنه لا يحدد كيف ستوزع وزارة الصحة استثماراتها

على مختلف فروعها في المحافظات. وهذا ما يفتح الطريق للتلاعب بأنصبة بعض الجهات والأقاليم التي قررت الخطة لها مخصصات معينة.

الخاتمة

ليس برغبات النظام السياسي وحدها تتغير السياسات ولكن بتشييد مؤسسات تستطيع تنفيذ وتفعيل تلك السياسات. هذه هي النتيجة الأساسية التي نخرج بها من هذا الفصل. لقد تعرض النظام السياسي المصري لهجمة عنيفة من الجماعات الإسلامية المسلحة في بداية التسعينيات. وقد توصل هذا النظام إلى نظرية تفسر الصعود السريع للجماعات المسلحة في الصعيد: الفقر ينتج "الإرهاب". والنظرية التي تفسر تحمل في طياتها عناصر الحل: تنمية الصعيد لقطع الطريق على الإرهابيين وحرمانهم من الأرضية التي ينشطون عليها. وأعلن النظام بالفعل عن نيته في توجيه موارد أكثر لتنمية الصعيد وأصدر توجيهاته لمؤسسات الدولة بالشروع في ذلك. ولكن النتيجة كانت الفشل. لقد نجح النظام بالفعل في إخماد الثورة المسلحة في الجنوب، ولكن ذلك له علاقة بالسياسات الأمنية أكثر من السياسات الاقتصادية والاجتماعية. والمشكلة تكمن في أن مؤسسات الدولة مصممة بشكل مركزي وتعمل وفق المنطق المركزي. وطالما أن المؤسسات لم يتم تعديلها لكي تتواءم مع الأهداف الجديدة فسيكون مصير تلك الأهداف هو عدم التحقيق.

والحقيقة أنه لا غرابة في ذلك. فالشروط اللازمة لتنمية الصعيد لم تتحقق. والمشكلة لا تتعلق فقط بنظام سياسي فشل في إجراء التغييرات المؤسسية اللازمة لإنجاح السياسات. ولكن المشكلة تكمن أيضاً في الظروف السياسية التي أثارت قضية الصعيد، وهي مواجهات بين نظام سياسي استبدادي وبين جماعات راديكالية، لم يكن في استطاعتها تحقيق شيء كبير لهذا الإقليم، لأن التمييز الذي يعاني منه هذا الإقليم متأصل في مؤسسات الدولة، ولا يمكن القضاء عليه إلا بإصلاح هذه الدولة. ولأن تلك الجماعات لم تكن معنية بإصلاح الدولة، بل بهدمها، لذلك كان من الصعب أن يحقق الصعيد مكسباً مهما من وراء الجماعات المسلحة. قد يكون لبعض سكان الصعيد كل الحق عندما يشيرون بشكل مضمر إلى أن

الصدام المسلح بين الدولة والجماعات الأصولية هو الذي نبه لتأخر الصعيد. ولكن بالرغم من تنبه النظام لهذه الحقيقة إلا أن النتيجة كانت شديدة التواضع. لقد خسر الصعيد كثيراً من الصدام بين الدولة والجماعات، خسر في الأرواح وفي الممتلكات وفي الرزق وفي الأمن. ولم يكسب فيما بعد إلا أقل القليل. والمُلام الأساسي هنا هو النظام السياسي، الذي لم يكتف فقط بإهمال الصعيد طوال عقود، ولكنه أيضا سد كل منافذ الاحتجاج والتغيير السلمي، الأمر الذي جعل الحل المسلح جذاباً لمن يريد تحقيق نتائج سريعة في التغيير.

هوامش ومراجع الفصل الرابع

(1) لمزيد من التفاصيل انظر:

GILBERT Alain، GUGLER Gilbert (ed.). *Urbanization in the Third World.* .Oxford: Oxford University Press، 1992. p.222

(2)- KUNDU Amitabh. Economic development، globalisation and *urbanisation in India*. بحث مقدم إلى مؤتمر عن مصر والهند نظمه مركز السيداج بالتعاون مع مركز دراسات الدول النامية. القاهرة، 2003.

(3) لمزيد من التفاصيل انظر: Alain. De al-Jihâd à al-Rayyân، phénoménologie de l'islamisme égyptien. Maghreb-Mashreck، janvier-février 1990، n° 127; Haenni، op. cit.; ABD AL-FATTAH، Nabil. Veiled violence. Islamic fundamentalism in Egyptian politics in the 1990s. Beyrouth: Dar Sechat for studies، publishing and distribution، 1994. HAENNI، Patrick. Banlieues indociles? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire. Thèse de .doctorat، Institut d'Études politiques de Paris، 2001

(4) من المعروف أن الارتباط الإحصائي لا يشير بالضرورة إلى علاقة سببية. ولكن في حالتنا تلك توافق الفكر الاقتصادي، الكينزي منه على الأقل، أن الاستثمارات العامة تؤدي إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي عن طريق المضاعف multiplier.

(5) علا سليمان الحكيم، التوزيع الإقليمي للإنفاق الاجتماعي. سلسلة أوراق بحثية، تقرير التنمية البشرية، معهد التخطيط القومي. 1997/98.

(6) الأهرام 6/11/1981.

(7) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 1989/90.

(8) مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الحالة الدينية، سنوات مختلفة.

(9) FANDY، Mamoun. Egypt's islamic groups: regional revenge? *Middle East Journal*، vol. Automne 1994، vol. 48، n°. 4 p. 607-25.

(10) TSCHIRGI، Dan. Marginalized violent internal conflict in the age of globalization: Mexico and Egypt. Arab studies quarterly. Été 1999، vol. 21، n° 3، p. 13-25.

(11) الأهرام 10/11/1993.

(12) وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، 1992/97.

(13) المصدر السابق.

(14) معامل التغير = الانحراف المعياري/المتوسط

(15) محيا زيتون، الإنفاق العام الاجتماعي ومدى استفادة الفقراء، التطورات والآثار، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد رقم 130، نوفمبر 1998.

(16) THE WORLD BANK، MINISTRY OF PLANNING. *Poverty reduction in Egypt*، Diagnosis and strategy، 2002.

(17) GIBERT Alain، GUGLER Gilbert (ed.). *Urbanization in the Third World*. Oxford: Oxford University Press، 1992. p.222.

(18) THE WORLD BANK، MINISTRY OF PLANNING، ibid.

(19) مفيد شهاب، مجلس الشعب، 6 يونيو 1997.

(20) هذا ما أكده للباحث بعض المسئولين بوزارة التخطيط.

الفصل الخامس

من الدولة الريعية إلى دولة الجباية:
التحولات فى آليات تعبئة الإيرادات العامة
ونتائجها السياسية

عالجنا في الفصول السابقة محاولات النظام السياسي التكيف مع الانخفاض في إيرادات الدولة الريعية. ولكن هذه ليست القصة كلها. الشق الثاني من القصة يتمثل في محاولات النظام تنمية إيراداته. لقد استدارت الدولة للمجتمع لكي تستقطع منه موارد أكثر فأكثر. وتكشف الوسائل التي اتبعتها الدولة لتنمية إيراداتها عن ميل واضح للجباية. الدولة الريعية تتحول إذن بالتدريج وبثبات إلى دولة الجباية. نقصد بدولة الجباية هنا تلك الدولة التى تعلو فيها اعتبارات تنمية إيراداتها على أي اعتبارات أخرى، تلك الدولة التي تقاتل من أجل زيادة ما تستقطعه من المجتمع، حتى ولو كان ذلك بطرق غير مشروعة (غير دستورية) وحتى لو أدي ذلك إلى الإضرار بالنشاطات الاقتصادية.

في هذا الفصل سندرس الآليات التي لجأ إليها النظام المصري لتنمية إيراداته وهي الآتية: ضريبة التضخم، الديون الخارجية والداخلية، الضريبة على المصريين العاملين في الخارج، الضريبة العامة على المبيعات، اللجوء لتبرعات الرأسماليين ("الدور الاجتماعي لرجال الأعمال")، الضريبة المقنعة على الصادرات، تنظيم القطاع غير المنظم، إصلاح نظام الضرائب على الدخل، إصلاح نظام الضرائب العقارية. اللجوء إلى هذه الوسائل، وترتيبها الزمني يكشف عن اعتبارين هامين يحكمان اختيار النظام السياسي لوسائل تنمية الإيرادات، أولها تكلفتها السياسية وثانيها تكلفتها التنظيمية.

النظام السياسي المصري كان يفضل استنفاذ أقل الطرق تكلفة من الناحية السياسية قبل اللجوء للوسائل المكلفة. نقصد بالتكلفة السياسية هنا المقاومة التي تلقاها محاولات الدولة لتنمية الإيرادات من جانب المجتمع بشكل عام أو على وجه الخصوص من جانب الفئة الاجتماعية التي لجأت الدولة إلى استقطاع جانب من دخلها. سنرى في هذا الفصل أن قدرة النظام السياسي المصري على إقناع المجتمع بتقبل الضرائب محدودة جداً. وهذا ينبع ليس فقط من افتقاد النظام السياسي للشرعية، ولكن يرجع أيضاً إلى افتقاد الحياة السياسية المصرية إلى منظمات تستطيع أن تمثل الفئات الاجتماعية تمثيلاً حقيقياً. فحين يحكم النظام الاستبدادي سيطرته على اتحادات التجار، على سبيل المثال، وحين تتحول هذه الاتحادات إلى أجهزة للتحكم في التجار أكثر من تمثيلهم، في هذه الحالة يصبح التفاوض مع هؤلاء التجار للوصول إلى حلول وسط مستحيلاً.

النظام المصري كان يفضل أيضاً اللجوء إلى أقل الوسائل تكلفة من الناحية التنظيمية. نقصد بالتكلفة التنظيمية قدرة النظام على تكوين وإدارة جهاز دولة قوي وكفء يستطيع تعبئة الموارد من المجتمع. وهذا ما يتضح بالذات في لجوء النظام إلى تنمية إيراداته عن طريق طبع النقود. فهذه العملية لا تحتاج إلى أي جهاز إداري كفء ومتطور. هذا ما يظهر أيضاً من خلال تأجيل المجموعة الحاكمة لإصلاح نظام الضرائب على الدخل كوسيلة لتنمية الإيرادات. لأن هذا النوع من الضرائب يحتاج لجهاز ضريبي متطور ذي معرفة جيدة بالنشاط الاقتصادي كما بدخول الفئات الاجتماعية المختلفة، كما بجهاز ضريبي يمتلك الحد الأدنى من النزاهة لتطبيق القانون بحسم.

1- ضريبة التضخم: أسهل طرق التمويل ولكن بتكلفة باهظة على الاقتصاد

الضريبة، بشكل عام، هي تدفق نقدي من المجتمع للدولة. هي أموال تُستقطع من الأفراد لكي تدخل في الخزانة العامة. بهذا المعنى يمكن اعتبار التضخم ضريبة. فعندما تلجأ السلطات لطبع النقود لكي تعوض محدودية إيراداتها، فإنها بذلك تضعف من القيمة الشرائية للعملة الوطنية، وبالتالي فهي تستقطع الأموال من المواطنين. من وجهة نظر أي نظام حاكم ضريبة التضخم لها ميزتان.. أولها طابعها الخفي. فهذه الضريبة يمكن فرضها في إطار

من التكتم، بعكس الضرائب الأخرى ذات الطبيعة الشفافة والتي لا يمكن إخفاؤها. وهذه الضريبة يفرضها البنك المركزي، بعكس الضرائب الأخرى التي تفرضها وزارة المالية. وهي لا تصدر بقانون، بل بقرار من إدارة هذا البنك، بعكس الضرائب الأخرى التي تحتاج لقانون يتم تمريره من البرلمان. لهذه الأسباب يمكن اعتبارها ضريبة خفية. صحيح أن ارتفاع أسعار السلع فيما بعد يفضح "سر" ضريبة التضخم. ولكن في هذه الحالة يمكن للنظام السياسي أن يناور، وأن يلقي بالمسئولية على التضخم المستورد، أي ارتفاع أسعار السلع المستودة من الخارج، أو أن يلقي باللائمة على "جشع التجار"، مثلما يفعل النظام المصري عادة. أنظر على سبيل المثال إلى الحملة التي شنها الإعلام الرسمي على التجار في عام 2003 وإلى إعلان قيادة اتحاد الغرف التجارية، المفترض أن يمثل مصالح التجار والذي يسيطر عليه النظام السياسي، عن عزمه التحضير لقائمة سوداء بالتجار الذي يرفعون الأسعار[1].

الميزة الأخرى لضريبة التضخم تكون في طابعها المتناثر والعشوائي. فهي لا تصيب فئة اجتماعية معينة، ولكن تأثيرها يمتد ليشمل المجتمع كله، أي أن "دمها يتفرق بين القبائل". صحيح أنها تصيب فئات اجتماعية أكثر من فئات أخرى، أي العاملين بأجر أكثر من رجال الأعمال وأصحاب المهن الحرة، وصحيح أن هناك فئات تستطيع أن تنقل عبئها لفئات أخرى، مثل قدرة التجار على رفع الأسعار لتعويض انخفاض القوة الشرائية للنقود، لكن يظل أنها لا تستهدف في الأصل فئة بعينها. وهي بذلك تجعل المقاومة السياسية لها شديدة الصعوبة. فالدولة هنا تستقطع من المجتمع جانباً من ثروته، وتترك الفئات الاجتماعية تتصارع حول تقسيم عبء ضريبة التضخم. مما يعني أن غضب الناس غالباً ما يتوجه للتجار الذين قاموا برفع الأسعار للتوائم مع التخفيض في قيمة العملة، وليس للنظام السياسي الذي خفض من قيمتها.

لجأ النظام المصري بقوة لهذه الضريبة في النصف الثاني من الثمانينات. وقد أشارت دراسة للبنك الدولي[2] أن الحكومة المصرية كانت من أكثر الحكومات في العالم الثالث استخداما لضريبة التضخم. جدول 1 يبين أن "الإيرادات" التي حصلت عليها الدولة في مصر بفضل هذه الضريبة في عام 1987 فاقت "الإيرادات" التي حصلت عليها دول أخرى.

جدول 1

إيرادات ضريبة التضخم فى عدد من الدول عام 1987

الدولة	ضريبة التضخم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
مصر	11،7
الأرجنتين	4
كوت دي فوار	0،5
غانا	2
المكسيك	3،7
نيجيريا	0،9
بيرو	4،8
الفلبين	0،6
تركيا	2،8
زائير	4،2

Source، DINH، Hinh & MARCELO، Giugale، Inflation tax and deficit financing in Egypt. The World Bank، Working paper 668. Washington ، 1991، p.13.

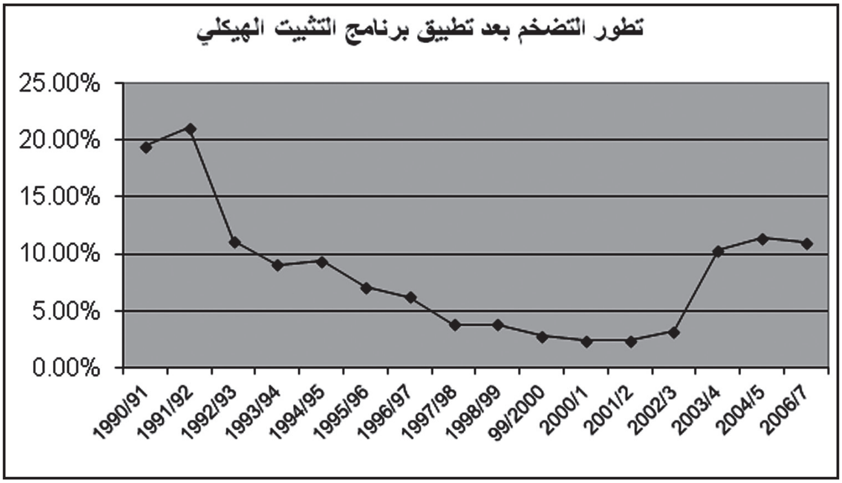
بما أن ضريبة التضخم خفية ومراوغة، فإن تكلفتها السياسية تكون محدودة في الأجل القصير، إذا قارناها بتكلفة فرض ضرائب جديدة. ولكن التمادي في استخدام هذه الوسيلة باستطاعته أن يدمر النظام الاقتصادي في البلاد التي تُمارس فيها. يُذكر عن فلاديمير لينين، زعيم ثورة البلاشفة في روسيا، قوله أن "الوسيلة الأكثر فعالية لتحطيم النظام الرأسمالي هي

هدم العملة التي يقوم عليها." [3] جون مينارد كينز يقدم نفس الفكرة حينما يقول: "يمكن للحكومة أن تصادر بشكل سري وخفي جانباً مهماً من ثروة مواطنيها باستخدام التضخم المتواصل. ولكنها هنا تصادر بشكل عشوائي. وبما أن التضخم يواصل ارتفاعه، فإن القيمة الحقيقية للعملة تتهاوى من شهر لآخر، وتصبح العلاقة بين الدائنين والمدينين، التي تشكل القاعدة الأساسية للرأسمالية، فوضوية. هكذا تكاد عملية تكوين الثروات أن تصبح مجرد لعبة قمار." [4]

لم تصل الأحوال في مصر إلى اقتصاد القمار الذى تكلم عنه كينز. فمصر لم تعرف التضخم الهائل hyper-inflation في الثمانينات. ولكن مع نسبة تضخم تجاوزت العشرين بالمائة، ضربت التشوهات distortions المتغيرات الأساسية في الاقتصاد. وأصبح سعر الفائدة (حوالي 10%) سعراً سلبياً، وشجع بذلك على الاستهلاك وقلل من حوافز الادخار. كما دفع انهيار العملة الناس للمضاربة العقارية، مما خلق فورة في أسعار العقارات. وبذلك أصبح لجوء المواطنين للاحتفاظ بثرواتهم بالدولار هو السلوك الاقتصادي الرشيد لمن استطاع إليه سبيلاً. هكذا اندفعت البلاد إلى حالة من الدولرة لم تشهد لها مثيلاً من قبل.

قلنا فيما سبق أن ضريبة التضخم هي أحد أقل الضرائب تكلفة من الناحية السياسية في الأجل القصير. ولكن هذه الضرائب أصابت في النهاية موظفي الدولة أنفسهم. هكذا فإن الضريبة التي كانت مفروضة لتمويل مصروفات البيروقراطية استدارت لكي تضرب البيروقراطية نفسها. ففي النصف الثاني من الثمانينات تآكلت دخول موظفي الدولة. وهو ما جعل هذه الضريبة شديدة التكلفة السياسية في الأجل المتوسط والطويل. على أنه بالتزام الحكومة المصرية ببرنامج الإصلاح الاقتصادي في عام 1990 أصبح على النظام السياسي أن يكف عن تمويل عجز موازنة الدولة بطبع النقود، وبذلك بات مضطراً لأن يقوم بتمويل عجز الموازنة باستخدام مصادر حقيقية مثل سندات وأذون الخزانة. وهو الأمر الذي انعكس بالتالي على معدلات التضخم التي انخفضت في التسعينيات. شكل 1 يوضح ذلك.

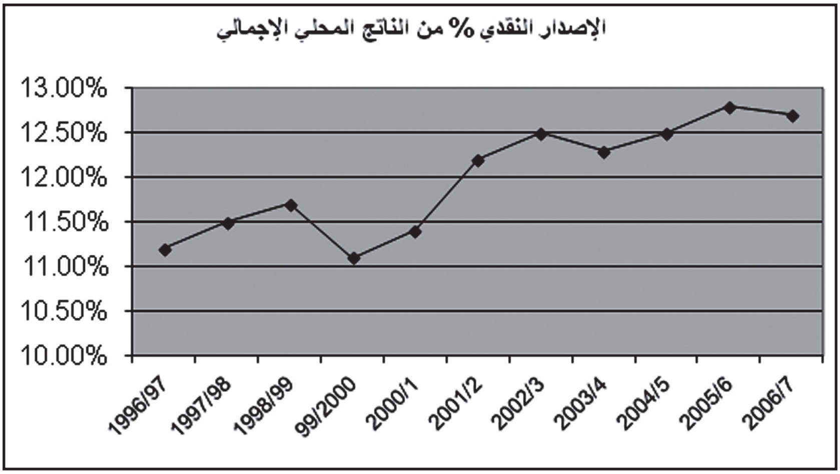
شكل 1



المصدر: وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، أعداد مختلفة.

بانخفاض معدلات التضخم في التسعينيات، حصل العاملون بأجر على هدنة كانوا في أمس الحاجة لها. ولكن بنهاية التسعينيات وبداية الألفية الثانية بدأت معدلات التضخم في الزيادة من جديد. الشكل السابق يوضح زيادة في معدل التضخم في عام 2003/4. على أن بعض المصادر المستقلة [5] أشارت إلى زيادة معدل التضخم وبمعدلات أكبر مما تقوله بيانات وزارة الاقتصاد التي اعتمدنا عليها. قد تختلف النظريات في تفسير التضخم المصري في السنوات الأخيرة. ولكن المرجح أنه بعودة الموازنة إلى تحقيق معدلات عجز تقترب من تلك التي تحققت في الثمانينات، تصبح الإغراءات قوية أمام الحكومة للجوء من جديد لطبع النقود. أنظر شكل 2 الذي يوضح زيادة الإصدار النقدي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأخيرة.

شكل 2



المصدر: تم حسابه من الباحث وفقاً لبيانات البنك المركزي المصري، التقرير السنوي أعداد مختلفة.

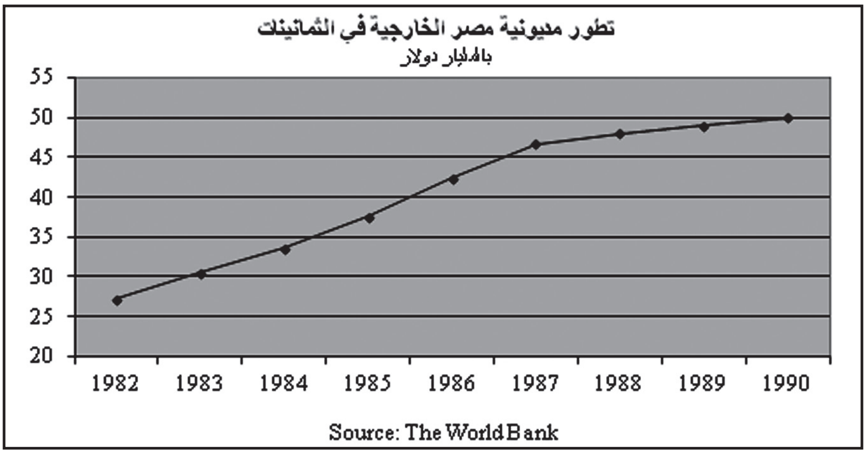
2- تضاؤل دور القروض الخارجية فى تمويل الدولة

شأنها شأن ضريبة التضخم، القروض الخارجية لها تكلفة سياسية محدودة في الأجل القصير. فهي أيضاً تحرر نظام الحكم من الصراع السياسي الذي ينتج عن محاولات تعبئة الإيرادات من المجتمع. لقد لجأت المجموعة الحاكمة في مصر بقوة إلى تلك الآلية في التمويل خلال عقد الثمانينات. ولكن في التسعينيات، تراجعت أهمية هذه الوسيلة، ومال نظام الحكم للاقتراض من الداخل عوضاً عن الخارج. سأحاول في هذا القسم أن أبين الأسباب التي دفعت في هذا الاتجاه.

الديون الخارجية لمصر يغلب عليها الطابع الحكومي، أي أنها مُقدمة من حكومات، بخلاف معظم دول العالم الثالث التي اقترضت بكثافة من البنوك والمؤسسات الخاصة. وهذا ما جعل تكلفة القروض الخارجية المصرية أقل من مثيلاتها في العالم الثالث، لأن الدول حينما تُقرض، فهي تقوم بذلك أساساً إما لحسابات سياسية أو لاعتبارات اقتصادية

غير مباشرة، وليس من أجل الحصول على نسب فائدة. وحصول مصر على القروض من الحكومات وليس من المؤسسات الخاصة يعود إلى الأهمية الاستراتيجية لمصر. وهو الأمر الذي يتضح في حقيقة بسيطة وهي أن القروض المقدمة من حكومات إلى مصر لم يبدأ في التناقص إلا في عام 1985، في حين أنها انخفضت في بقية دول العالم بداية من عام 1982 مع انفجار أزمة الديون في النظام المصرفي الدولي[6]. لقد استمرت الكثير من الدول الصناعية في فتح خزائنها لمصر في الثمانينات، مما يتضح في النمو السريع للديون الخارجية المصرية. أنظر لشكل 3.

شكل 3



ولكن بالرغم من أهميتها الاستراتيجية والمعاملة التفضيلية التي كانت تحصل عليها، لم تسلم مصر في النصف الثاني من الثمانينات من تدهور شروط الإقراض التي أصابت العالم الثالث. لقد دخل النظام المصرفي العالمي في أزمة بعد أن توقفت بعض الدول النامية عن سداد ديونها، الأمر الذي زاد من التحوطات في موضوع القروض المقدمة إلى هذه الدول. وزاد متوسط نسبة الفائدة الحقيقية على ديون العالم الثالث من 0،97% بين عامي 1974 و1979 إلى 5،85% بين عامي 1980 و1989. بالإضافة لذلك فقد قلت نسبة المنحة المقدمة على القروض من 36،7% إلى 20% بين عامي 1984 و1989[7].

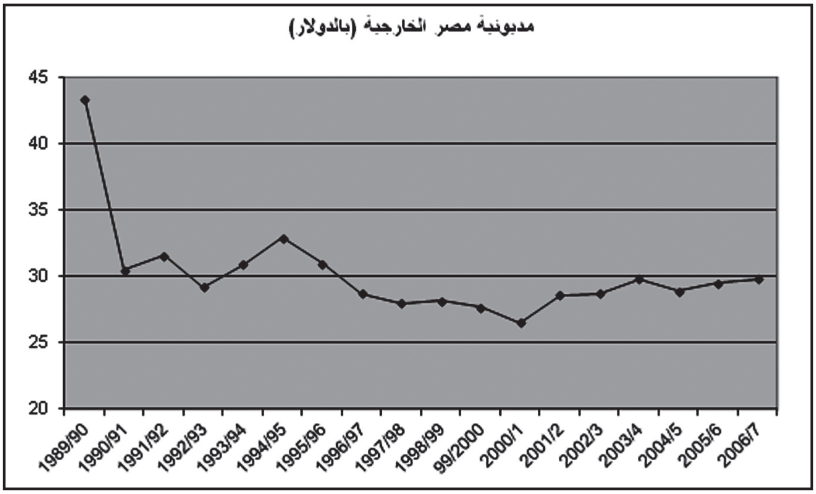
أدى تدهور شروط الإقراض لمصر إلى تنامي خدمة ديونها في النصف الثاني من الثمانينات. وهكذا فإن خدمة الدين الخارجي ارتفعت من 24% من صادرات السلع والخدمات عام 1980/81 إلى 46% عام 1989/90. وتراكمت متأخرات مصر من أقساط وفوائد القروض لتصل إلى 9 مليارات دولار في عام 1986. في هذه السنة توقفت مصر عن سداد الديون، مما اضطر النظام الحاكم إلى توقيع اتفاقية جدولة للديون مع نادي باريس في مايو عام 1987. وبهذا الاتفاق انخفضت خدمة الديون إلى النصف، من 4،7 مليار دولار في يونيو 1986 إلى 2،2 مليار في عام 1987. ولكن التحسن كان مؤقتاً. ولم تمر فترة طويلة حتى عادت الأزمة من جديد، وتوقفت مصر عن سداد الديون في عام 1990. في هذه السنة وصلت المتأخرات إلى 11،4 مليار دولار(8).

كما أوضحنا في الفصل الأول، كان غزو العراق للكويت هو العامل الذي أنقذ النظام المصري من أزمة المديونية الخارجية، وذلك حينما أسقطت الدول الدائنة حوالي نصف مديونية مصر. هكذا كان حظ مصر مع المديونية أفضل من بقية دول العالم الثالث، التي كان عليها أن تسدد معظم ديونها. لم يتفوق على النظام المصري إلا النظام العراقي الذي شكلته الولايات المتحدة بعد غزوها لهذا البلد، والذي حصل في نوفمبر 2004 على إعفاء من الديون يبلغ حوالي 100 مليار دولار. ولكن النظام المصري لم يخرج من أزمة المديونية بدون بعض التكلفة السياسية. فمنذ النصف الثاني من الثمانينات لم تعد السياسة المالية المصرية شأناً داخلياً. لقد زاد دور الحكومات والمؤسسات المالية الدولية في صياغة هذه السياسة. وهو الأمر الذي وصل إلى أوجه في عام 1990 حين اضطر النظام المصري إلى توقيع اتفاقية إصلاح اقتصادي مع المؤسسات الدولية. وهذا ما يفسر تفادي النظام المصري في التسعينيات اللجوء إلى المديونية كما فعل في الثمانينات. وهذا ما يفسر توجيهات الرئيس المشددة لمؤسسات الدولة بعدم اللجوء إلى المديونية الخارجية إلا في أضيق الحدود ومع توفر مصادر لسدادها.

وإذا كان نظام الحكم لم يعد يعتمد بكثافة على القروض الخارجية فإن ذلك ليس فقط خياراً له، ولكنه أيضاً نتاج لبعض المتغيرات في النظام الدولي. لقد تناقصت أهمية مصر الاستراتيجية بعد نهاية الحرب الباردة. كما أن أزمة المديونية التي ضربت قلب النظام

المصرفي الدولي في الثمانينات جعلت النظم والمؤسسات الدولية أشد صرامة في شروط الإقراض. وهو الأمر الذي يفسر في نهاية ثبات الديون الخارجية لمصر منذ التسعينيات. أنظر إلى شكل 4.

شكل 4

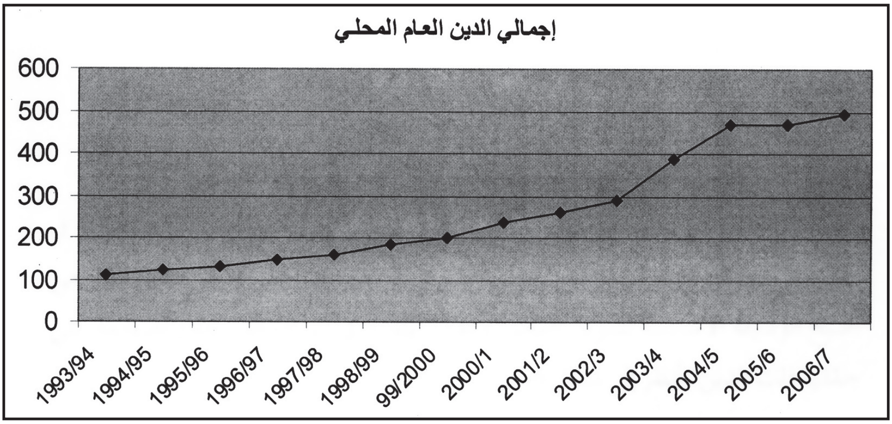


المصدر: وزارة الاقتصاد، النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة ووزاة المالية التقرير المالي الشهري يونيو 2008.

3- زيادة الدين الداخلي: تنامي مسئولية الدولة أمام المجتمع

خلال التسعينيات استمرت نفقات الدولة في تخطى إيراداتها، واستمرت الدولة في الاستدانة. ولكن خصوصية هذه المرحلة تكمن في أن الدين الداخلي وليس الدين الخارجي أصبح الوسيلة الأساسية لتمويل العجز. وهذا ما يتضخ في الزيادة السريعة والضخمة التي حققها ذلك الدين. أنظر إلى شكل 5.

شكل 5



المصدر: وزارة الاقتصاد، النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة ووزاة المالية التقرير المالي الشهري يونيو 2008.

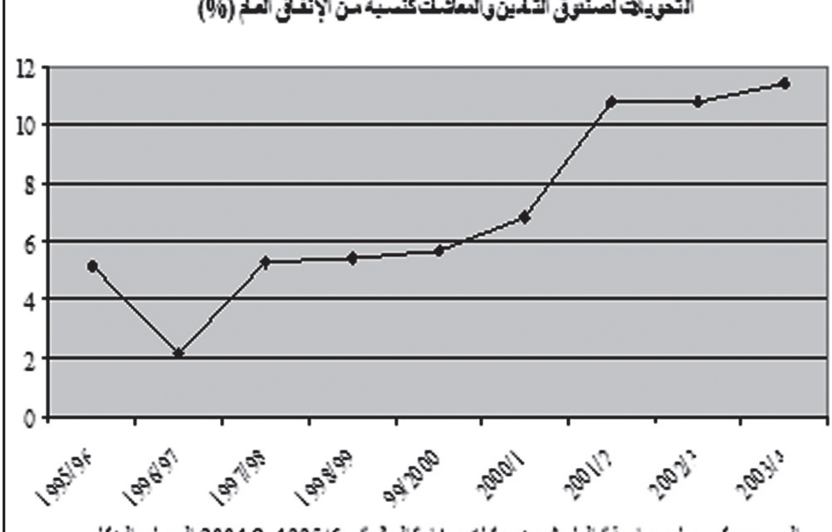
زيادة القيمة المطلقة للدين الداخلي لا تمثل مشكلة في حد ذاتها. المشكلة تكمن في نقطتين. أولاً أن نسبة هذا الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي وصلت إلى حوالي 85% في عام 2004. [9] الحكومة تؤكد أن هذه النسبة ما زالت في دائرة الأمان. وهو الأمر الذي تحيط به الشكوك. فلنتذكر أن اتفاقية ماستريخت قد حددت حداً أقصى لنسبة الدين من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي يجب على دول الاتحاد الأوروبي أن لا تتخطاه وهو 60%. لقد اعتبر الاتحاد الأوروبي أن تخطي هذه النسبة هو مدعاة للقلق. وليس هناك أي سبب واضح يجعلنا نعتقد أن مصر تستطيع تجاوز هذه النسبة بدون مخاطر. المشكلة الثانية لهذا الدين تكون عندما يتجاوز معدل نمو هذه الديون معدل النمو الاقتصادي، وهو الأمر الذي يحدث في مصر الآن. وبهذا يكون من الطبيعي أن تزيد المديونية الداخلية لمصر كنسبة من الناتج المحلي الأجمالي من 67،9% في عام 1993/4 إلى 70،1% في عام 2002/3 وإلى 85% في عام 2004. [10]

من هي الجهات التي نجحت الدولة في الاقتراض منها ؟ المُقرض الأكبر للدولة هو بنك الاستثمار القومي، حيث إنه يستأثر وحده بأكثر من نصف ديون الدولة. ما هو بنك الاستثمار القومي ؟ تأسس هذا البنك بمقتضى القانون رقم 119 لعام 1980. وكانت مهمته الأساسية تتمثل في تمويل استثمارات الدولة. وقد عمل أيضاً كبنك لشركات القطاع العام، لكي يتعامل معها ويقرضها تبعاً لمعايير الرشادة الاقتصادية. وهذا البنك يسيطر على موارد هائلة، بحيث تتعدى ميزانيته السنوية ميزانيات البنوك الثلاثة الكبار التي تمتلكها الدولة[11]، وهي بنك البنك الأهلي، بنك مصر وبنك الإسكندرية. السؤال الآن هو من أين تأتي موارد بنك الاستثمار القومي ؟ الجزء الأساسي من موارده تأتي من صناديق التأمين والمعاشات والتي وصلت مساهمتها إلى حوالي الثلثين في نهاية التسعينيات[12]. لماذا تقوم صناديق التأمين والمعاشات بإقراض الدولة ؟ الحقيقة أن هذه الصناديق ليس لها أي خيار. فهي تحت سيطرة وإدارة وزارة الشئون الاجتماعية التي يجب عليها أن تحول موارد هذه الصناديق إلى بنك الاستثمار القومي.

ونحن هنا إزاء مواطنين يقرضون الدولة بواسطة بنك الاستثمار القومي. لأن موارد صناديق التأمينات والمعاشات تنتمي إلى الملكية الخاصة. فهي تأتي من استقطاعات من دخول الأفراد يُفترض أن يحصلوا عليها في حالة العجز أو التقاعد. ولكن في حقيقة الأمر أن حصول الدولة على موارد صناديق التأمين والمعاشات يبتعد عن مفهوم الاقتراض ويقترب من مفهوم الضريبة. فإقراض المواطنين للدولة هنا يفتقد للطابع الحر والتعاقدي، لأن صناديق التأمين والمعاشات لم تقرر بشكل طوعي أن تُقرض الدولة. إنها مجبرة على ذلك، وليس باستطاعة المساهمين فيها أن يغيروا هذا الأمر الواقع. هناك اعتبار آخر يجعل من هذه القروض أشبه للضريبة وهو سعر الفائدة السلبي الذي كانت تدفعه الدولة للصناديق طوال الثمانينات. في تلك المرحلة كانت الدولة تعطي للصناديق نسبة فائدة على أموالها تصل إلى 6%، في حين أن نسبة التضخم كانت تتجاوز 20%.[13] أي أن الدولة كان تصادر جانباً من موارد تلك الصناديق. ولكن الأمر تغير في التسعينيات. فقد أدى سقوط معدل التضخم إلى ما دون نسبة 10% بداية من عام 1993/94[14]، وزيادة نسبة الفائدة التي تعود لصناديق

التأمينات والمعاشات إلى حوالي 11%، أدى ذلك إلى حصول الصناديق على أسعار فائدة حقيقية. والحقيقة إن الدولة لم تكن تستطيع الاستمرار في إجبار الصناديق على أن تمنحها قروض مدعومة، حيث أن تلك الصناديق أصبحت تحقق عجزاً متزايداً ومقلقاً في التسعينيات يكون على الموازنة العامة للدولة أن تغطيه في شكل تحويلات للصناديق. شكل6 يبين تطور تحويلات الموازنة العامة للصناديق.

شكل 6



المصدر: تم حسابه بواسطة الباحث من بيانات: وزارة المالية، 6/1995-2/2001 الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 4/2003 الموازنة العامة للدولة.

هذا العجز المتزايد الذي تعاني منه صناديق التأمينات والمعاشات يعني ببساطة أن التدفقات التي تدخل في الصناديق من مساهمات العاملين تقل عن تلك التدفقات التي تخرج منها لأصحاب المعاشات. وهو الأمر الذي نتج عن استحواذ الدولة طوال سنوات عديدة على موارد تلك الصناديق مقابل سعر فائدة رخيص في بعض الأحيان وسعر فائدة سلبي في أحيان أخرى.

مشكلة تلك الصناديق تكمن أيضاً في أنها تُدار إلى حد كبير بمنطق سياسي. تتأسس فكرة كل صندوق تأمينات ومعاشات على مبدأ أن يدفع المواطن جزءاً من دخله لكي يحصل عليه فيما بعد في حالة التقاعد. ولكن في الحقيقة هناك أشخاص لا يدفعون على الإطلاق ولكنهم يحصلون على معاش. فالنظام السياسي يستخدم تلك الصناديق من أجل تلطيف حالة الاحتقان الاجتماعي والسياسي الناتجة عن انتشار الفقر في المجتمع. بل أن الحكام يستخدمونها في بعض الأحيان لزيادة شعبيتهم. هذا ما فعله السادات على سبيل المثال حين قرر منح "معاش السادات" لبعض الأسر الفقيرة. هذا ما فعله نظام مبارك أيضاً حين قرر في عام 2000 تخصيص 500 مليون جنيه من أجل "معاش مبارك".[15] والحقيقة أن وزارة التأمينات الاجتماعية لا تزال تعطي معاشات لمن لم يساهم قط بأقساط في تمويل الصناديق، أي لمن لم يدفع تأمينات. والواقع أنه ليس هناك أية مشكلة في أن تمنح الدولة معاشات للمتعطلين أو للفقراء الذين لم يتسن لهم أبداً دفع تأمينات. ولكن المشكلة كلها تكمن في أنها تفعل ذلك ليس بمواردها الذاتية ولكن بموارد أصحاب المعاشات، وهي أموال خاصة. هذا بالإضافة إلى أن أصحاب المعاشات يعدوا من الفقراء. فالعاملين بأجر غالباً ما يفتقرون بعد تقاعدهم، لأن الأجر المتغير يتوقف بعد التقاعد، وهو الذي أصبح في مصر اليوم أهم من الأجر الأساسي. وبذلك فعندما تعطى الدولة معاشات لمن لم يدفع مساهمات، فهي بذلك تقدم إعانات للفقراء باستخدام أموال فقراء آخرين.

وبتزايد العجز في صناديق التأمينات والمعاشات يصبح على النظام إيجاد حل لهذه المشكلة المتفجرة. في نوفمبر 2003 صرح رئيس الحكومة السابق، عاطف عبيد، لجريدة الأهرام[16] أن مجلس الوزراء يدرس اقتراح وزارة المالية بمنح هذه الصناديق أسهم في الشركات العامة مقابل ديون الحكومة لدى الصناديق. وقد أثارت هذه الفكرة، التي ترددت أكثر من مرة قبل أن يصرح بها رئيس الوزراء، بعض القلق. وقد انتقل هذا القلق إلى مجلس الشعب الذي طلب من رئيس الوزراء إيضاحات في هذا الشأن. وقد تدخل رئيس الوزراء في مارس 2004 لتهدئة الخواطر، وأعلن أن الصناديق في أمان تام، وأن الحكومة تظل الضامن الأساسي للمعاشات[17]. بعبارة أخرى، فإن رئيس الوزراء يقصد أنه حتى في حالة تعثر صناديق المعاشات فإن الحكومة ستسدد المعاشات لأصحابها من الموازنة العامة.

الحكومة تبحث إذن عن فك ارتباطها بصناديق المعاشات، وذلك يحقق هدف أساسي وهو تخفيض الدين العام الداخلي، الذي يصل إلى 146 مليار جنيه. ولكن فك الارتباط يمثل خطورة بالنسبة للصناديق إذا كانت الشركات التي ستتملكها ليست رابحة. بالإضافة لذلك فإن تحويل صناديق المعاشات إلى مستثمر في الأسهم يمثل إشكالية كبيرة، باعتبار أن هذه الصناديق مُدارة من قبل وزارة التأمينات الاجتماعية التي تفتقد للخبرة في هذا المجال. هذا بالإضافة إلى أن هذه الوزارة هي بالتعريف مؤسسة عامة لن تستطيع مقاومة النظام إذا طُلب منها أن تستثمر في مجالات محدودة الربحية. هذا ما حدث في أواسط التسعينيات حينما ارتأت الحكومة أن دخول الصناديق للاستثمار في البورصة له أن ينشط سوق المال في مصر. هكذا اشترت الصناديق أسهماً بقيمة مليار جنيه ونصف. ولكن بانهيار البورصة فيما بعد حققت الصناديق خسائر كبيرة.

تظل صناديق التأمينات والمعاشات تحت سيطرة وإدارة وزارة الشئون الاجتماعية، أي تحت سيطرة جهة حكومية. ولكن إدارة هذه الصناديق من المفترض أن تستجيب أكثر فأكثر لمنطق السوق. لقد بدأت الحكومة في فك ارتباطها بالصناديق بعدما استنزفتها وأصبحت عبئاً عليها. لكن "تحرير" هذه الصناديق من القبضة الحكومية قد يدفع العلاقة بين الدولة وتلك الصناديق إلى شكل تعاقدي، بمقتضاه تستطيع الدولة أن تقترض من صناديق التأمينات والمعاشات ولكن يجب في هذه الحالة أن تدفع سعر فائدة إيجابي وأن تحصل على موافقة ممثلي أصحاب المعاشات.

بالإضافة لصناديق التأمينات والمعاشات تمثل سندات وأذون الخزانة المصدر الثاني للقروض التي تحصل عليها الدولة من المجتمع. معظم هذه السندات والأذون التي تطرحها الدولة تشتريها بنوك هذه الدولة. فلنتذكر أن الدولة لا زالت تسيطر على النظام المصرفي في مصر. فالبنوك العامة (بما فيها بنك الاستثمار القومي) تتحكم في حوالي 77،8% من ودائع النظام المصرفي في عام 2003 [18]. وإذا كانت البنوك العامة تشتري أذون وسندات الخزانة فذلك يرجع جزئياً لطبيعتها العامة، أي كونها تخضع لملكية الدولة. وفي هذه الحالة نحن أمام جهة عامة (الدولة) تقترض أموال أطراف خاصة بواسطة جهة عامة أخري (بنوك

الدولة). على أن الطبيعية التعاقدية الحرة في هذه الحالة تكون أكثر من حالة صناديق التأمين والمعاشات، لأن البنوك العامة تحتفظ بمساحة من الحرية في اتخاذ قرار الاكتتاب في السندات والأذون بالمقارنة بصناديق التأمينات والمعاشات، التي ليس لديها أي خيار إلا إقراض الدولة عن طريق تسليم مواردها لبنك الاستثمار القومي.

من الناحية النظرية، زيادة مديونية الدولة للمجتمع تؤدي بالضرورة إلى تحولات في العلاقات بين الطرفين. لكي تقوم جهات خاصة بإقراض الدولة يجب أن تضمن هذه الجهات استرداد أموالها وأن تحصل على أعلى عائد ممكن من هذا القرض. وهنا يكون على الحكومة أن تقنع المجتمع أن ماليتها سليمة وأنها قادرة على السداد. وهذا بالطبع يزيد من اهتمام المجتمع بالسياسة المالية كما ينمي من تأثيره عليها. ومدى إقبال الجهات الخاصة على إقراض الدولة يعده بعض علماء الاقتصاد السياسي بارومتر للثقة في مالية الدولة، كما بالثقة في النظام السياسي وقدرته على الاستقرار. [19] بعبارة أخرى، زيادة مديونية الدولة للمجتمع يؤدي غالباً إلى تنامي مسائلة المجتمع للدولة. يبدو أن هذا النوع من التحولات لا يزال ضعيفاً في مصر، لأن الدولة، كما ذكرنا، لا زالت تسيطر على النظام المصرفي. لكن تناقص دور القروض قسرية وهي قروض التأمينات والمعاشات، وتزايد نصيب البنوك في إقراض الدولة يمثل خطوة في سبيل تقدم العلاقات التعاقدية بين الدولة والمجتمع.

4- الضريبة العامة على المبيعات: مصدر أساسي للدخل منذ 1991

كما أوضحنا في الفصل الأول، الإصلاح المالي كان عماد برنامج "الإصلاح الاقتصادي" الذي وقعته مصر مع البنك الدولي في عام 1990. والهدف كان تقليص النفقات وزيادة الإيرادات للسيطرة على عجز الموازنة. وقد كانت الأداة الأساسية في ذلك فرض الضريبة العامة على المبيعات. وكانت مصر هي الدولة رقم 76 على المستوى العالمي التي تطبق هذا النوع من الضرائب[20]، والذي لجأت إليه العديد من الدول الصناعية ودول العالم الثالث منذ السبعينات والثمانينات. وهذا الانتشار السريع والكاسح لتلك الضريبة يعكس تقدم وسيطرة التيار النيوكلاسيكي على الفكر الاقتصادي والمالي للحكومات وللمؤسسات المالية الدولية.

في يوليو 1990 ذكرت جريدة الأهرام أن رئيس الوزراء يدرس فرض ضريبة عامة على المبيعات، وهي بمثابة تطوير لضريبة قائمة بالفعل وهي ضريبة الاستهلاك. وقد تقرر أن تُفرض هذه الضريبة على مرحلتين.. الأولى تشمل أساساً الصناعيين والمستوردين تطبق على الفور، والثانية تشمل التجار تطبق بشكل لاحق. لم يكن هناك رد فعل سريع وقوى لتلك الخطوة باستثناء بعض التقارير والمقالات الصحفية التي أظهرت بعض التخوف من الضريبة. ولكن بانتهاء أجازات الصيف بدأت ردود الأفعال الأقوى تظهر من جانب منظمات الأعمال، الحكومية منها و"المستقلة". فقد أعلن رئيس اتحاد الغرف التجارية المصرية معارضته لفرض تلك الضريبة والتي ستؤدي، وفقاً له، إلى إبطاء النشاط الاقتصادي[21]. أما المستوردين فقد أتت معارضتهم على لسان رئيس شعبة المستوردين في الاتحاد العام للغرف التجارية. بالإضافة لذلك أعلن رئيس جمعية رجال الأعمال المصريين معارضته لفرض ضريبة سريعة وغير متدرجة مؤكداً أنها سوف تؤدي إلى التضخم وإلى تناقص في المبيعات[22]. حتى اللجنة الاقتصادية للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم طالبت الحكومة بإعادة النظر في الضريبة[23].

على أن هذه الاحتجاجات لم تفلح في إعاقة الضريبة. ففي شهر أبريل 1991، وافق مجلس الشعب على فرضها. فالمجموعة الحاكمة تسيطر على مجلس الشعب من خلال الحزب الوطني الديمقراطي. ونواب هذا الحزب مضطرون للتصويت إلى جانب الحكومة حتى ولو كانوا معترضين. ثم قام رئيس الجمهورية بالتصديق علي الضريبة ومن ثم بدأ تطبيقها في العام المالي 1991/92. ومنذ ذلك الحين أصبحت هذه الضريبة تشكل أحد المصادر الأساسية لدخل الدولة. فقد ارتفع نصيبها من إجمالي إيرادات الدولة من 13،1% في عام 1991/92 إلى 14،4% في عام 1996/97 وإلى 16،7% في عام 2000/1[24] إلى 23% عام 2007/8[25].

كان من المُخطَط أن تبدأ الحكومة تطبيق المرحلة الثانية لضريبة المبيعيات، أي فرضها على التجار، في عام 1993. ولكنها أجلتها أكثر من مرة، ولم تقم بالتطبيق إلا بعد ذلك بفترة طويلة.. في ابريل 2001. وعندما أعلنت الحكومة عن نيتها في تطبيق المرحلة الثانية لاقت

من التجار معارضة لم تلاقيها مع رجال الأعمال حين فرضت عليهم المرحلة الأولى. تعددت أشكال الاحتجاج ضد الضريبة ولكن أغربها وأقواها كان "انتفاضة الموسكي" وذلك حين نظم التجار هناك إضراباً ومظاهرات احتجاجية ضد الضريبة. لقد اتفق معظم تجار الحي على إغلاق محلاتهم، وعلى التجمع أمامها. بل إن بعضهم سار في مظاهرة تندد بالضريبة. بالطبع تدخلت قوات الشرطة وفرقتهم، وهددت أصحاب المحلات إذا لم يقوموا بفتحها. هكذا استطاعت الشرطة أن تجهض الحركة بسهولة. ولكن ذلك لا يقلل من مدلولها الرمزي. لقد تضمنت تلك الحركة، في حدود علمنا، أول إضراب ومظاهرة ضد ضريبة في التاريخ الحديث لمصر. صحيح أن العديد من الفئات الاجتماعية مارست أشكالاً متنوعة من المقاومة ضد الضرائب. ولكن هذه المقاومة كانت تعتمد أساساً على الوسائل السلبية وغير المباشرة مثل التحايل والتهرب أو دفع الرشاوى.

وقد تجلت صعوبة تطبيق المرحلة الثانية في عدة أشياء. أولاً طول المرحلة التي فصلت بين اتخاذ القرار وتنفيذه. لقد مضت حوالي سبعة أعوام قبل أن تنفذ الحكومة المرحلة الثانية. ثانياً تطلب تنفيذ المرحلة الثانية تعبئة أكبر من جانب الدولة. فلكي تحاول الحكومة "إقناع" التجار بهذه الضريبة جاب مسئولو وزارة المالية، وعلى رأسهم الوزير نفسه، البلاد من شرقها لغربها، ومن شمالها لجنوبها. هذا بالإضافة إلى أن التطبيق نفسه تطلب تعبئة أجهزة الأمن لقمع "انتفاضة" التجار في الموسكي. وأخيراً وليس أخراً، تتبدى صعوبات تطبيق الضريبة في إيراداتها المحدودة. لقد كان العام الأول لتطبيق الضريبة فشلاً ذريعاً. وقد صرح رئيس مصلحة الضرائب، محمود محمد على، عن خيبة أمله من إيرادات السنة الأولى من تطبيق المرحلة الثانية لضريبة المبيعات. [26] فقد ظل إيرادات ضريبة السلع والخدمات ثابتاً عند 5.5% من الناتج المحلي الإجمالي، بل إن إيراداتها في عام 2006/2007 شهدت انخفاضاً إلى 5.3%.[27]

هناك فارق في الصعوبات التي اكتنفت تطبيق المرحلة الثانية من ضريبة المبيعات بالمقارنة مع المرحلة الأولي. فالمرحلة الأولي استهدفت أساساً الصناعيين والمستوردين، وهم بالطبع أكثر قوة وأعمق نفاذاً للنظام السياسي من التجار الذي استهدفتهم المرحلة الثانية. لماذا

شكلت معارضة الفئة الأكثر ضعفاً صداعاً للنظام السياسي أكثر من معارضة الفئة الأكثر قوة ؟ العوامل متعددة. أولاً، الفئة المستهدفة من المرحلة الثانية، التجار، عددها كبير ويصل لملايين، بالمقارنة بالآلاف التي استهدفتهم المرحلة الأولى. ثانياً، تمتلك الدولة معلومات أكثر دقة وإحكاماً عن نشاط الصناعيين والمستوردين عن تلك المعلومات الخاصة بنشاط التجار. بالإضافة لذلك يجب أيضاً الأخذ في الاعتبار الفارق بين السياق الاقتصادي والسياسي الذي طُبقت فيه المرحلة الأولى عام 1991، بالمقارنة بسياق المرحلة الثانية عام 2001. في عام 1991 التزمت الحكومة بتطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادي مع المؤسسات المالية الدولية ومع الدائنين. كانت المرحلة الأولي من ضريبة المبيعات أحد الأعمدة الأساسية لبرنامج الإصلاح، بما أنها كانت تهدف إلى تنمية موارد الدولة وبالتالي تقليص عجز الموازنة العامة. أضف إلى ذلك أن الضريبة تم تقديمها باعتبارها أحد عناصر حزمة من الإصلاحات التي كانت ترمي في النهاية إلى إرساء آليات السوق في الاقتصاد المصري، وهو الأمر الذي من المفترض أن يكون في صالح رجال الأعمال (باستثناء قطاع منهم مرتبط بالدولة بشكل عضوي). وهو الأمر الذي سهل تمريرها في مجتمع الأعمال. أما المرحلة الثانية فقد أتت في مناخ يحكمه الضبابية السياسية والاقتصادية. ففي 1996، انتهت الدولة من تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي بدون أن تصوغ برنامجاً بديلاً أو أهدافاً واضحة تكون على السياسات الاقتصادية أن تحققها. بالإضافة لذلك فإن الاقتصاد المصري قد وقع منذ نهاية التسعينيات في ركود خانق، كان التجار هم أحد أهم الفئات التي شعرت به. وانعكس ذلك الركود في ارتفاع معدلات "التفاليس" و"البروتستو" الذي يقوم الاتحاد العام للغرف التجارية بإحصائها بشكل دوري[28]. أضف إلى ذلك أن نهاية التسعينيات شهدت وصول العديد من الشركات الأجنبية العاملة في مجال التجزئة، مثل سينسبيري، مترو وكارفور. لقد نجحت هذه الشركات بسرعة في انتزاع نصيب من السوق بفضل أسعارها التنافسية. هناك ميل للتركز في قطاع التجارة، بمقتضاه تزيد مجموعة من الشركات الكبيرة من نصيبها في السوق في مقابل تناقص نصيب التجار الصغار. وذلك يمثل تطوراً طبيعياً في أي مجتمع تنمو فيه العلاقات الرأسمالية. هذا التركز في تجارة التجزئة أضاف عنصراً أخر في مناخ القلق العام الذي كان يعيش فيه التجار.

الضرائب غير المباشرة، التي تصيب السلع والخدمات، تكون، من وجهة نظر السلطات السياسية، أسهل في تمريرها في المجتمع الضريبي من الضرائب المباشرة التي تصيب الدخل. فالضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة المبيعات، تصيب تقريباً كل المواطنين بلا تمييز. فهي لا تستهدف فئة بعينها، بعكس ضرائب الدخل. والحقيقة أن ضريبة المبيعات لا يتحملها في النهاية رجال الأعمال أوالتجار. هذه مجرد فئات جامعة للضريبة لمصلحة الدولة. فالمستهلك هو الذي يدفع هذه الضريبة، وليس التاجر. لماذا خلقت المرحلة الثانية كل هذه العاصفة من جانب التجار؟ قلنا فيما سبق أن المرحلة الثانية أتت في سياق من الركود الاقتصادي. على أن هناك عامل أخر هام يبدو أنه كان وراء تذمر التجار. الدولة في مصر لا تمتلك إلا معرفة محدودة وغير دقيقة عن حجم النشاط التجاري في البلاد. وهو الأمر الذي يجعل تحصيل ضرائب الدخل على التجار صعبة جداً، تلك الضرائب التي تصيب أرباح التجار. لقد تردد أن بعض الأوساط التجارية لديها شكوكاً قوية في أن الهدف الخفي والحقيقي للمرحلة الثانية لضريبة المبيعات سيكون زيادة معرفة الدولة بدخول التجار من أجل إحكام الحصار عليهم في ضرائب الدخل. لقد تدخل رئيس المصلحة العامة على المبيعات لكي يؤكد للتجار أنه لن يكون هناك أي تدفق للمعلومات من المصلحة العامة للضرائب على المبيعات إلى مصلحة الضرائب العامة المختصة بتحصيل ضرائب الدخل(29). ولكن هذه التأكيدات لم تقنع التجار، وظلت المعارضة قوية. وقد طالب رئيس غرفة التجارية بالقاهرة، محمود العربي، بأن تنتظر الدولة إصلاح نظام الضرائب على الدخل، والذي أعلنت عنه الحكومة في نهاية التسعينيات، قبل أن تشرع في فرض المرحلة الثانية من الضرائب على المبيعات(30).

لقد كشفت المرحلة الثانية لضريبة المبيعات عن ضعف الدولة الشديد في مجال تعبئة الإيرادات. فقد تميزت حملة تسويق الضريبة بالتشوش والتضارب. فعندما انطلقت ردود الفعل الساخطة ضد المرحلة الثانية كان للحكومة خطاب مزدوج : فالخطاب الموجه للتجار كان يقول : "لماذا أنتم غاضبون ؟ أليس المستهلك هو الذي سيدفع في النهاية الضريبة ؟" والخطاب الموجه للمجتمع القلق من ارتفاع الأسعار بفعل الضريبة كان يقول : "ليس هناك أي داعي للقلق. لن نفرض أية ضريبة جديدة. الموضوع ينحصر في تحصيل ضريبة كانت قد فرضت بالفعل في عام 1991 مع المرحلة الأولي من ضريبة المبيعات." هكذا كان الكل

في حيرة. لا أحد يفهم من أين ستأتي المليارات المنتظرة من الضريبة، إذا لم يتحملها لا التجار ولا المستهلكون. لم يكن الخطاب الحكومي متناقضاً فقط، بل تميز أيضاً بالضعف وبالتردد. فحينما يؤكد رئيس مصلحة الضرائب على المبيعات أنه لن يقوم بتحويل البيانات التي ستتوفر له عن التجار إلى الجهات القائمة على تحصيل الضرائب على الدخل فهو لم يفشل فقط في طمأنة التجار، بل أنه قدم التزاماً علنياً بالتواطؤ والتكتم على دخول التجار الحقيقية. أي أنه سيسهل التهرب الضريبي. من المفهوم أن تلتزم البنوك بسرية الحسابات، وأن تمتنع عن نقل أية معلومات خاصة بمودعيها إلى أطراف أخرى إلا في حالات استثنائية. ولكن ليس من المفهوم أن تُعلن مصلحة ضريبية أنها ستمنع معلوماتها عن مصلحة ضريبية أخرى من أجل كسب ثقة الممولين.

5- الضريبة على المصريين فى الخارج : غير دستورية

أحد أهم القوانين التي تعكس صعود دولة الجباية في مصر منذ النصف الثاني من الثمانينات كان القانون رقم 228 الخاص بفرض ضريبة على المصريين العاملين في الخارج من المشتغلين بالدولة. فلنتذكر أن أعداد هؤلاء قد زادت في الثمانينات، ووصلت التحويلات السنوية التي كانوا يقومون بها إلى حوالي 3 مليار دولار في المتوسط. [31] وفي ضوء زيادة العجز المالي، وتنامي ميل الجباية لدى الدولة، كان من الطبيعي أن تسيل تلك الدخول والفوائض لعاب نظام الحكم. لقد شكل القانون رقم 228 لعام 1989 سابقة جديدة. فقبل صدوره، كانت الضرائب في مصر تعتمد على مبدأ الإقليمية، أي أن يتحمل الضرائب فقط المواطنون الساكنون في داخل الحدود الإقليمية للدولة، ولا يتحملها من يعمل في الخارج. وهذا مفهوم باعتبار أن من يعمل في الخارج لا يحصل على خدمات من الدولة في فترة إقامته هناك. وقد تم تبرير الضريبة على العاملين بالخارج على أساس أن الدولة تحتفظ لهؤلاء بكل الحقوق، مثل التأمين الصحي، لحين عودتهم من الخارج. [32]

أثارت هذه الضريبة الجديدة معارضة شديدة ووصلت هذه المعارضة إلى المحكمة الدستورية العليا، حيث قام البعض في الطعن بدستوريتها. وفي عام 1993 قررت هذه المحكمة عدم دستورية فرض ضرائب على العاملين بالخارج. وقد تأسس هذا الحكم على

شيئين : أولاً تناقضه مع مبدأ المساواة، لأن الضريبة كانت مفروضة فقط على العاملين بالدولة، دون فرضها على العاملين بالقطاع الخاص. ثانياً تناقضه مع مبدأ تناسب عبء الضريبة مع قدرة الممول، لأن القانون فرض الضريبة بنسبة واحدة على دخول متفاوتة. [33]

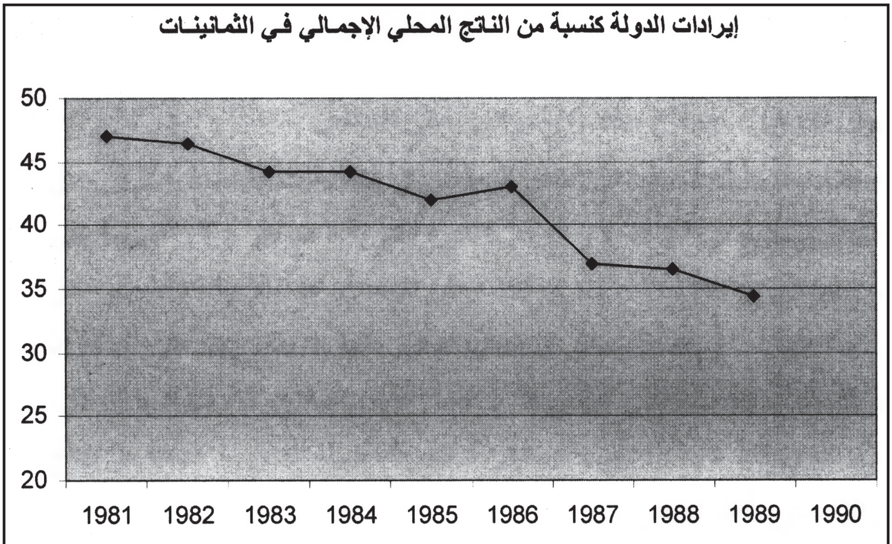
وقد ردت الحكومة على ذلك بإعلانها أن الحكم لا ينطبق إلا على الأطراف التى صدر الحكم لصالحها. أي أن أنها لن تعيد إلا الأموال التي استقطعتها من المواطن الذي رفع قضية عدم دستورية القانون رقم 228. يُذكر أن هذه الضريبة قد أتت بعائدات تبلغ 240 مليون جنيه خلال أربعة أعوام من تطبيقها. بالإضافة لذلك أسرعت الحكومة بإصدار قانون جديد يحاول تلافي عيوب القانون القديم.. القانون رقم 208 لعام 1994. وسع هذا الأخير من الضريبة لكي تشمل العاملين بالقطاع الخاص، وهكذا تحقق مبدأ المساواة. بالإضافة إلى ذلك فإن القانون الجديد احترم مبدأ تفاوت الضريبة تبعاً لقدرة الممول، وذلك حين فرض أسعاراً مختلفة لها، تزيد بزيادة الدخل. بالرغم من ذلك، لم يسلم القانون من الطعن في عدم دستوريته، وهو الأمر الذي قضت به المحكمة الدستورية العليا في عام 1998. وقد تأسس الحكم هذه المرة أيضاً على عدم احترام القانون لمبدأ المساواة، لأنه فرض الضريبة على العاملين بأجر فقط، ولم يفرضها على الخبراء العاملين بعقود خاصة. [34] هذه المرة لم تصدر الحكومة قانوناً جديداً، ولكنها سارعت بالتأكيد على أن حكم المحكمة لا ينطبق إلا على من صدر الحكم في صالحه. [35] بالإضافة لذلك فقد أصدر رئيس الجمهورية قانوناً في يوليو 1998 ينص على عدم انطباق أحكام المحكمة الدستورية العليا بشكل رجعي في مجال الضرائب، وهو الأمر الذي تم تبريره بضرورة الحفاظ على الموارد الأساسية للدولة[36].

6- الحل المؤجل: إصلاح نظام الضرائب على الدخل

أوضحنا فيما سبق كيف سعى النظام السياسي في الثمانينات والتسعينيات إلى حل أزمة الدولة المالية بشتى الطرق. فهو قد بدأ باللجوء لضريبة التضخم ثم إلى الضريبة على المصريين العاملين في الخارج، ثم بالضريبة العامة على المبيعات. هذا بالإضافة بالطبع لوسائل أخرى. ولما فشلت كل هذه الوسائل في إيقاف تدهور مالية الدولة، كان على النظام أن

يستدير إلى الملف الصعب الذي تحاشى دائماً العمل عليه: إصلاح نظام ضرائب الدخل. وهو الأمر الذي كان عليه أن يلتفت إليه نظراً لتناقص الحصيلة الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. أنظر لشكل 7.

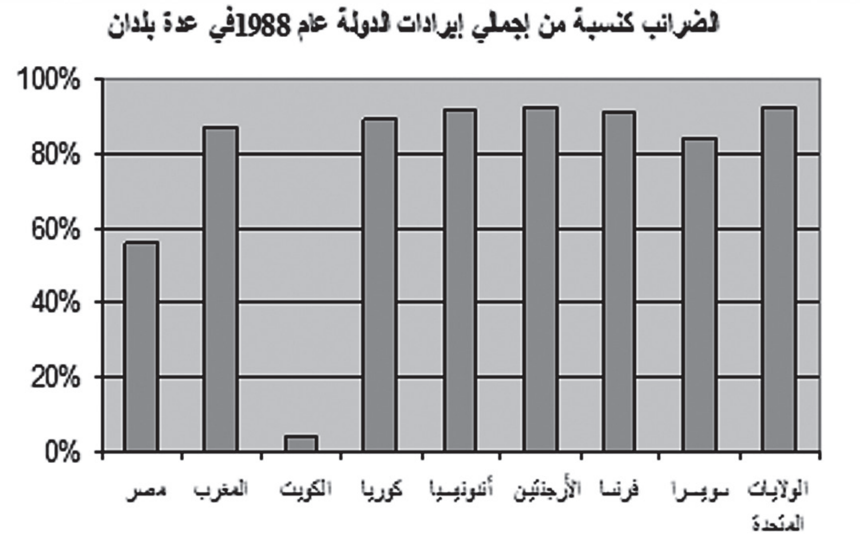
شكل 7



Source : IMF, *Government finance statistics yearbook*, 1992, p.

شأنها شأن معظم الدول النامية، تحصل الدولة المصرية على إيرادات ضعيفة من الضرائب. وهي وإن كانت حالتها أفضل من الدول التي تكاد لا تحصل على أي إيرادات من الضرائب مثل الدولة البترولية، إلا أن عوائدها الضريبية تظل أقل من دول نامية أخرى. أنظر إلى شكل 8 الذي يتيح بعض المقارنات في مجال عوائد الضرائب بين مصر ودول أخرى صناعية ونامية.

شكل 8



Source: IMF, Government finance statistics year book, 1991.

لقد مرت الثمانينات والتسعينيات دون أن يتخذ النظام المصري أي إجراء جدي في إصلاح نظام الضرائب على الدخل. كان على التفكير الجدي في ذلك الموضوع أن ينتظر عام 2000 حينما احتل مدحت حسانين مقعد وزير المالية. لم يأخذ هذا الوزير وقتاً طويلاً لكي يعلن عن نيته في إصدار قانون جديد يكون بمثابة إصلاح شامل لنظام الضرائب على الدخل. لقد وصل هذا النظام إلى منتهاه من وجهة نظر كل الأطراف في المجتمع. من وجهة نظر الدولة، يعجز هذا النظام عن تحصيل الإيرادات التي تحتاجها وتستهدفها. ومن وجهة نظر العديد من الفئات الاجتماعية، هذا النظام غير كفء وغير عادل. فالعاملون بأجر، على سبيل المثال، يرون أنهم الفئة الاجتماعية الوحيدة في المجتمع التي تلتزم بدفع الضرائب، وذلك لأن تلك الضرائب تُستقطع منهم من المنبع. ورجال الأعمال ينظرون إلى نظام الضرائب باعتباره غير كفء وإلى الجهاز الضريبي باعتباره كيان من العصور الوسطى

وإلى أسعار الضرائب باعتبارها مجحفة (40% على الأرباح التجارية و32% على الصناعة والصادرات). لكل حيثياته في إدانة النظام الضريبي في مصر، ولكن هناك إجماع على أن نظام الضرائب في مصر في أمس الحاجة لإصلاح شامل.

الخلل فى النظام الضريبي المصري

أن يشرع وزير المالية الجديد فور وصوله إلى مكتبه في إصدار قانون جديد للضرائب فذلك يعبر عن ضرورة العمل على تنمية موارد الدولة من الضرائب. الدافع وراء القانون إذن احتياجات دولة، تشهد إيراداتها تناقصاً حاداً وتعرف ميزانيتها عجزاً مزمناً. ولكن الفلسفة التي يقوم عليها هذا القانون تعكس مستوى معين من توازن القوى في المجتمع، كما تعكس إيديولوجية مسيطرة على المستوى العالمي. المقصود بفلسفة القانون هنا هو الإطار الفكري الذي يحدد أهداف النظام الضريبي، كما يحدد الأعباء المختلفة التي يجب على كل فئة اجتماعية تحملها. ولكن قبل التعرض لفلسفة القانون سيكون من المفيد أن نبدأ بالحقائق، أي بالخصائص الأساسية للنظام الضريبي المصري. وسأركز هنا على ثلاث خصائص لهذا النظام : تحيزه لصالح الأثرياء وضد العاملين بأجر، والمعدلات الهائلة للتهرب منه، وتكلفة تطبيقه المرتفعة. جدول 2 يوضح مصادر إيرادات الضرائب في مصر.

جدول 2

مصادر الإيرادات الضريبية فى عام 2001

بالمليون جنيه مصرى

الضريبة	2000/1	%
الضرائب على رأس المال	75،5	0،1%
الأرباح التجارية والصناعية	2320،1	4،4%
الضريبة على المرتبات	2109،8	4%
ضرائب المهن الحرة	109،6	0،2%
الضرائب العقارية	2	0،003%

التضامن الاجتماعي	81،9	0،1%
الضريبة العامة على الدخل	68،7	0،1%
الضريبة على شركات الأموال	15773	30%
الضريبة على التركات	3،6	0،017%
إجمالي الضرائب المباشرة	20538،8	39،1%
الضرائب الجمركية	9183،8	17،5%
الضرائب العامة على المبيعات	16524،6	31،5%
الرسوم	2889،3	5،3%
رسوم البترول	705،9	1،3%
رسوم قناة السويس	75	0،14%
رسم تنمية الموارد	825،4	1،5%
ضرائب محلية	663،5	1،1%
رسوم أخرى	952،3	1،8%
إجمالي الضرائب غير المباشرة	31819،8	60،9%
إجمالي إيرادات الضرائب	52358،6	100%

المصدر: وزارة المالية المصرية.

النظام الضريبي المصري لا يحقق العدالة الاجتماعية. ويتضح ذلك على عدة مستويات: أولاً، وكما يوضح الجدول، هناك اعتماد كبير جداً على الضرائب غير المباشرة، وأهمها ضريبة المبيعات. تصل مساهمة الضرائب غير المباشرة في إجمالي إيرادات الدولة من الضرائب إلى أكثر من 60%. هذا الميل نحو الاعتماد على الضرائب غير المباشرة أصبح القاعدة المنتشرة على الصعيد العالمي، بسبب تحولات اقتصادية وسياسية عميقة. سنعود إلى هذه النقطة فيما بعد. يكفي أن نذكر الآن أن المالية العامة الكلاسيكية لا تميل للاستخدام المكثف للضرائب غير المباشرة باعتبارها لا تحقق العدالة الاجتماعية. لأن هذه الضرائب التي تُفرض على السلع والخدمات، لا تميز، فهي تصيب الغني كما تصيب الفقير.

هذا الميل نحو الظلم الاجتماعي للنظام الضريبي المصري يتجلى أيضاً في المساهمة المحدودة التي يدفعها الأغنياء والشركات في إعالة الدولة. وهذا ما يتضح بجلاء في الإيرادات المحدودة جداً للضرائب على رأس المال وعلى الأيلولة. وهو ما يتضح أيضاً في أن الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية لا تأتي إلا بنسبة 4،4% فقط من إجمالي إيرادات الضرائب، في الوقت الذي يبلغ عدد ممولي هذه الضريبة حوالي 5 مليون رجل أعمال وتاجر. وهذه الإيرادات المحدودة لضريبة الأرباح الصناعية والتجارية تثير العجب أيضاً لأن هذه الضريبة تستنزف الطاقة الأساسية لمصلحة الضرائب، حيث يعمل بها حوالي 60 ألف كادر. المساهمة الأساسية التي تدفعها الشركات تأتي من الضريبة على شركات الأموال والتي تساهم بحوالي 30% من إيرادات الضرائب. لكن يجب أن نتذكر أن نصف مساهمة هذه الضريبة على الأقل يأتي من مدفوعات هيئات عامة على رأسها الهيئة العامة للبترول وقناة السويس والبنك المركزي. أما بالنسبة للضريبة على أرباح المهن التجارية التي تدفعها فئات مثل الأطباء والمحامين والاستشاريين وغيرهم، فهي لا تتعدى 0،2% من إجمالي عائدات الضرائب. أي أنهم يكادوا لا يساهمون بأي شيء على الإطلاق، في حين أن هذه الشريحة الاجتماعية تتميز بالدخول المرتفعة. أما مساهمات العاملين بأجر فهي تصل إلى 4%، أي هي تكاد تصل إلى نفس مساهمة دافعي ضريبة الأرباح الصناعية والتجارية.

الخاصية الثانية للنظام الضريبي المصري تتمثل في المعدلات الكبيرة للتهرب منه.

تقديرات التهرب تتفاوت، وهي تتراوح بين 14 و20 مليار جنيه في العام. [37] فلنتذكر أن القانون المصري يعاقب المتهرب بالسجن. ولكن في الحقيقة لم تُطبَق هذه العقوبة على أي من المتهربين. [38] فمصلحة الضرائب تميل للتصالح مع المتهربين في مقابل أن يدفعوا غرامة تصل إلى حوالي 100% من المبلغ المستحق عليهم. وهو الأمر الذي يجعل من التهرب سلوكاً رشيداً، لأن تكلفة التهرب بسيطة إذا ما وقع المتهرب تحت طائلة القانون. أما في حالة نجاح الممول في التهرب، وهو الاحتمال الأغلب، فإنه بذلك يوفر لخزانته مبالغ كبيرة. فرجال الأعمال والتجار يعتقدون أن أسعار الضرائب في مصر مُبالغ فيها. وفي حقيقة الأمر أن عدم تطبيق عقوبة السجن يشي بضعف الدولة، حيث أنها تطالب المجتمع بدفع نسب معينة من دخول المواطنين ولكنها لا تُبدي أي جدية في تحصيل هذه النسب. وفي الحقيقة استخدام الشدة في تحصيل الضرائب يصعب على دولة يقودها نظام سياسي يفتقد للشرعية. هذا بالإضافة بالطبع إلى أن ثقة المجتمع في استخدام الدولة لعائدات هذه الضرائب ضعيفة. سنعود إلى هذه النقطة في الفصل القادم عن الديمقراطية.

الخاصية الثالثة للنظام الضريبي المصري تتمثل في التكلفة المرتفعة لتطبيقه Transaction Costs المؤشر الأساسي الذي نعتمد عليه في هذا الصدد هو النزاعات المريرة التي يخوضها المجتمع مع الدولة لعدم دفع الضرائب. المصريون يرفعون على الدولة حوالي 500 ألف قضية كل عام، نصفها ضد وزارة المالية. [39] وهذا الحجم من النزاعات الذي يحيط بتطبيق الضرائب يبين أن النظام الضريبي مليء بالثغرات، كما يظهر عدم قبول المجتمع للنظام الضريبي. لقد زاد نصيب القضايا الضريبية من إجمالي القضايا المرفوعة على الدولة من 32،2% عام 1995 إلى 42% عام 2000. [40] والحقيقة أن كثرة النزاعات حول الضرائب وطول فترة التقاضي تعنى أن تكلفة تطبيق النظام الضريبي في مصر مرتفعة.

هذا اللجوء المتزايد للقضاء من أجل حسم النزاع الضريبي مع الدولة يكشف عن ضعف المجال السياسي في مصر. فوسائل مناهضة دولة الجباية في مصر لم تأخذ شكلاً سياسياً. فالحقيقة أن انحصار الشكل الأساسي لمقاومة الضريبة في "الصراع القانوني" يعكس مجال سياسي مُغلق أو غير متطور. هذا بالإضافة إلى أن القضاء قد أثبت قدرة على الحد من تعسف

الدولة في الجباية، مثلما كان الحال في مسألة الضريبة على العاملين المصريين بالخارج. ولكن هذا المنحى القانوني في الصراع ضد الدولة لا يقتصر على مسألة الضرائب. إنه سمة أساسية للصراع ضد نظام الحكم في عهد مبارك. سنعود لهذه القضية في الفصل الأخير.

عرضنا فيما سبق سمات أو مشاكل النظام الضريبي المصري. يَدعي مشروع القانون الضريبي الجديد الذي أعدته وزارة المالية أنه سيحل تلك المشاكل. فلسفة ذلك المشروع مستمدة من التيار النيوكلاسيكي الذي يمارس، منذ الثمانينات من القرن الماضي، سيطرة وسيادة على الفكر الاقتصادي وعلى فكر المالية العامة في العالم. مناقشة مشروع القانون الجديد يتطلب الذهاب خارج الحدود المصرية لبيان أسس الفكر النيوكلاسيكي في المالية العامة بالإضافة إلى الكشف عن العوامل التي ساعدت على نموه وانتشاره.

صعود التيار النيوكلاسيكي فى السياسات الضريبية:

التطورات الضريبية التي عرفتها الدول الصناعية في القرن العشرين عكست أربعة متغيرات أساسية: الحروب العالمية، عملية التحول الديمقراطي، تحديث الدولة وظهور الإيديولوجية الكينزية. شهد هذا القرن حروباً عديدة، أهمها بالطبع الحرب العالمية الأولى والثانية. دفعت هذه الحروب الدول إلى استقطاع موارد أكثر فأكثر من سكانها عن طريق زيادة أسعار الضرائب القائمة وعن طريق استحداث ضرائب جديدة. بالإضافة إلى ذلك فإن عملية التحول الديمقراطي التي شهدتها البلدان الصناعية زادت من القوة السياسية للطبقات الوسطى والعاملة، وهو ما أدى إلى إخضاع رأس المال إلى ضرائب لم يكن يعرفها من قبل. الحرب أثرت أساساً على حجم الضرائب، أي من عائداتها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. أما الديمقراطية فقد أثرت أساساً على توزيع العبء الضريبي، الذي ابتعد شيئاً فشيئاً من دخول العاملين بأجر وانتقل أكثر فأكثر إلى دخول الأثرياء.

كان التوسع في فرض الضرائب مرتبطاً بتحديث الدولة، أي بقدرتها على إحصاء دخول سكانها وتتبعها من أجل استقطاع الضرائب منها. والحقيقة أن ضريبة الدخل، التي تعتمد عليها بشكل أساسي الدولة الصناعية، هي اختراع جديد نسبياً. قبل فرض هذه الضريبة كانت الدول تعتمد على استهداف الملكيات مثل العقارات والأراضي الزراعية. بل أنها في

بعض الأحيان، كما حدث في بريطانيا، كانت تفرض ضرائب على عدد النوافذ في المنازل، باعتبار أن هذه النوافذ تعكس القدرة المالية للأفراد. هكذا يمكن لزائر بريطانيا حتى اليوم أن يشاهد منازل قام سكانها في الماضي بسد النوافذ فيها. (41)

هذه المتغيرات الثلاثة دعَّمها عامل إيديولوجي قوي وهو النظرية الكينزية، التي ظهرت في الثلاثينات ومارست سيطرة على الفكر الاقتصادي والمالي حتى السبعينات. أهم ما يميز النظرية الكينزية كان الدور القوي الذي تعطيه للدولة في الاقتصاد وفي إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الوسطى والعاملة من خلال الضرائب، لأن ذلك ليس فقط مطلوباً من زاوية العدالة الاجتماعية ولكنه مرغوب أيضاً من زاوية النمو الاقتصادي. وقد ساهمت تلك النظرية في تحقيق "تسوية تاريخية" بين اليمين واليسار، التي بمقتضاها قبل اليمين تدخل الدولة في الاقتصاد، مقابل قبول التيار العريض لليسار بقبول فكرة الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج. (42) وقد نجحت هذه التسوية واستمرت بفضل مرحلة الرخاء الاقتصادي التي شهدها الاقتصاد العالمي في الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي. بعبارة أخرى فإن السياسة الضريبية في المرحلة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية كانت جزءاً لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية العامة التي طبقتها الدول الصناعية بفضل التفاعل بين عدة عوامل : اقتصادية (الرخاء) وسياسية (التسوية التاريخية بين اليمين واليسار) وإيديولوجية (الكينزية).

الصورة تغيرت كثيراً في الثمانينات. فقد اجتاحت الكثير من دول العالم من الشمال إلى الجنوب "إصلاحات" عميقة في نظمها الضريبية. فمن الولايات المتحدة و بريطانيا و كندا والسويد شمالاً إلى إلى جاميكا وإندونيسيا والجابون جنوباً. والقائمة تطول جداً. كان الملمح الأساسي لهذه الإصلاحات تخفيض الضرائب على الأغنياء وعلى أرباح الشركات واستبدالها بضرائب على المبيعات. (43) البلد الصناعي الوحيد الذي سار عكس الاتجاه في الثمانينات كان فرنسا. حاول الرئيس الجديد، فرانسوا ميتران والذي أتى إلى السلطة على رأس تحالف بين الاشتراكيين والشيوعيين أن يطبق سياسة كينزية في الاقتصاد، وهكذا زاد من الضرائب على أرباح الشركات. ولكن بعد أن اتضح لميتران ميل رؤوس الأموال للهرب

من فرنسا، تراجع بسرعة عن سياساته ولحق ببقية الدول الصناعية في انتهاج سياسة ضريبية نيوكلاسيكية. [44] يبدو أنه كانت هناك قوة هائلة تدفع الدول لتبني نفس السياسات الاقتصادية. يعتقد البعض أن تلك القوة هي عملية العولمة الاقتصادية. يلخص ماكنزي ولي الفكرة حينما يقولان، "سمحت ثورة تكنولوجيا الاتصالات للشركات بأن تنقل استثماراتها بمجرد الضغط على زر. وهذه الثورة لم تزد فقط من التنافس بين الشركات ولكنها زادت أيضاً من تنافس الدول على جذب الشركات للعمل داخل بلادها وعلى الحفاظ على تلك الشركات العاملة فيها بالفعل. هذه المنافسة دفعت الدول للحد من الضرائب ومن القيود على التجارة الخارجية. وهكذا فإن تناقص القوة الضريبية للحكومات قد حد من قدرتها على الحكم". [45]

والحقيقة أن الرأي القائل بأن السياسات الضريبية الجديدة أقل ميلاً لتحقيق العدالة الاجتماعية لا يحتكره المحللون من التيار اليساري. أنظر إلى ما يقو له فيتو تانزي، الخبير بصندوق النقد الدولي والذي عمل كمستشار اقتصادي لسيلفيو برليسكوني، رئيس الحكومة الإيطالية : "التقارب الذي يحدث بين السياسات المالية في الدول المختلفة، والذي ينمو بفعل المنافسة على جذب رؤوس الأموال، سيؤدي إلى تخفيض أسعار الضرائب، وهو الأمر الذي سيحد من قدرات الحكومات على استخدام السياسة المالية في الرعاية الاجتماعية. يبين المسح الذي تم في 14 دولة صناعية أن متوسط الضرائب على الشركات قد انخفض من 46% في المتوسط عام 1985 إلى 33% عام 1999". [46]

لاشك أن عولمة رأس المال، أي حريته في الحركة بين الدول قد مارست ضغوطاً شديدة على الحكومات لتخفيض الضرائب على أرباح الشركات. على أنه لا يجب إغفال دور العوامل السياسية والإيديولوجية. لقد شهدت الثمانينات والتسعينيات تراجعاً حاداً لليسار على المستوى العالمي، لم ينعكس فقط في الخسائر الانتخابية التي حققها ذلك التيار، ولكن أيضاً في تبنيه سياسات ليبرالية. هذا المد اليميني ساعد السياسات الضريبية الجديدة على الانتشار. بالإضافة إلى هذا العامل السياسي كان هناك عامل إيديولوجي أيضاً تمثل في صعود الفكر النيو كلاسيكي على حساب الفكر الكينزي في الأوساط الأكاديمية وفي المؤسسات

المالية الدولية التي تضع الأجندة الفكرية للاقتصاد العالمي. وقد أنتج ذلك انقلاباً في الفكر الضريبي. في ظل الكينزية تكون الضرائب على الشركات مرتفعة نسبياً من أجل إعادة توزيع الدخل. ولكن في ظل النيوكلاسيكية، تكون الضرائب على الشركات أقل بكثير لأن ذلك يؤدي إلى مزيد من الاستثمار والتوظف.

التحولات التي حدثت للسياسات الضريبية في العالم الثالث تخضع لنفس المتغيرات التي أثرت على الدول الصناعية. لكن خصوصية دول العالم الثالث تكمن في أن دور المؤسسات المالية الدولية كان هام جداً هنا بسبب حاجة هذه الدول إلى تعاون هذه المؤسسات المالية لجدولة الديون المستحقة عليها، والتي كانت مشكلة متفجرة في الثمانينات. وكان دور هذه المؤسسات حاسماً في تعديل السياسات الضريبية هناك لأن الفكر النيوكلاسيكي كان قد سيطر عليها منذ السبعينات.

هكذا فإن الإصلاحات الضريبية اجتاحت العالم الثالث في الثمانينيات، وانعكس ذلك في زيادة أهمية الضرائب غير المباشرة في توليد دخول الدولة، وتناقص أهمية الضرائب المفروضة على أرباح الشركات. يوضح بارتازاراتي(47) أن متوسط الضرائب على أرباح الشركات قد تناقص في أمريكا اللاتينية من 43،3% في 1986، إلى 36% في عام 1992 وإلى 27،6% في 1998. وأشار أن ذلك الانخفاض كان أقوى في أمريكا اللاتينية عنه في الدول الصناعية. أما أشر(48) فهو يشير إلى اتخاذ السياسة الضريبية نفس الاتجاه في جنوب شرق أسيا. ولكنه يلاحظ أن البلد الوحيد الخارج عن الإجماع في هذا الصدد كان كوريا الجنوبية، التي سارت في الاتجاه المعاكس. يرجع ذلك إلى عملية التحول الديمقراطي الذي شهدها هذا البلد. فبعد سقوط الديكتاتورية هناك حاولت الحكومة الجديدة المنتخب ديمقراطياً أن تحقق بعض العدالة الاجتماعية عن طريق التركيز على الضرائب المباشرة عوضاً عن الضرائب غير المباشرة. هكذا ففي الوقت الذي قلت فيه مساهمة الضرائب المباشرة في إيرادات الدول الأخرى زادت هذه المساهمة في كوريا من 41،1% في 1987 إلى 53،8% في 1994. (49)

القانون المصري الجديد للضرائب على الدخل: نيوكلاسيكي

في ضوء هذه التحولات في السياسة الضريبية على الصعيد العالمي يمكن أن نتفهم اتجاهات السياسة الضريبية المصرية الآن. كما قلنا أعلاه فإن الاتجاه العالمي منذ الثمانينات هو زيادة إيرادات الدولة من الضرائب غير المباشرة. وهو ما حدث بالفعل حين طبقت الدولة المرحلة الأولي من الضريبة العامة على المبيعات سنة 1991 في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي الموقع مع البنك الدولي، ثم تأكد هذا الاتجاه بتنفيذ المرحلة الثانية سنة 2001. بالإضافة لذلك فإن القانون الضريبي الجديد على الدخل الذي صاغته وزارة المالية في عهد مدحت حسنين يكشف عن فكر نيوكلاسيكي لا ريب فيه. الفكرة الأساسية التي يتأسس عليها هذا القانون هي "المعادلة السحرية" النيوكلاسيكية : "لكي تزيد من إيرادات الضرائب يجب أن تخفض من أسعار الضرائب نفسها." فتخفيض أسعار الضرائب يؤدي إلى زيادة دخل الشركات القابل لإعادة الاستثمار. وزيادة الاستثمار تؤدي بالضرورة إلى زيادة التوظيف ونمو الدخول ومن ثم زيادة الإيرادات الضريبية. مما يدعم هذه الفكرة في مصر حقيقة أن معدلات التهرب في مصر مرتفعة جداً. لذلك فإن تخفيض أسعار الضرائب من المفترض أن يشجع رجال الأعمال على الالتزام وعلى دفع ما عليهم من ضرائب للدولة. فمن الشائع أن التهرب في مصر يرجع جزئياً إلى أسعار الضرائب المرتفعة. لذلك يكون التهرب جدير بالمخاطرة. تنطبق الفكرة نفسها على أصحاب المهن الحرة، حيث أن تخفيض أسعار ضرائبهم من المفترض أن يؤدي بهم إلى نسبة أعلى من الالتزام. هكذا فإن مشروع القانون الجديد[(50)] خفض من الحد الأقصى للضريبة على الأرباح التجارية من 40% إلى 30% والصناعية من% 32 إلى 30% وأرباح المهن الحرة من 40% إلى 30%. وبهذا تصل مصر إلى درجة معقولة من التنافسية مع الدول النامية الأخرى. أنظر إلى جدول 3 الذي يبين أسعار الضرائب في مصر عام 2000 بالمقارنة مع بعض الدول المختارة من العالم الثالث.

جدول 3
أسعار الضرائب على أرباح الشركات فى بعض الدول المختارة
من العالم الثالث عام 2000

الدولة	أسعار الضرائب على أرباح الشركات %
مصر	32-40
تركيا	33
المغرب	35
تونس	35
إسرائيل	36
الأرجنتين	35
البرازيل	37
شيلي	15
المكسيك	35
بيرو	30
إندونيسيا	30
سنغافورة	26
هونج كونج	16
كوريا الجنوبية	31

Source، KPMG، KPMG corporate tax rate survey. 2000. Cited in Hanaa Kheir el-Dine et al.، Marginal effective tax rates and investment decisions in Egypt، The Egyptian center for economic studies، working paper No. 45. Cairo، 2000.

على الرغم من أن مشروع القانون الجديد صادر أساساً لتخفيض أسعار الضرائب على الشركات من أجل زيادة تنافسية مصر في جذب الاستثمارات، فإن المشروع أراد أن يعطي الانطباع بتخفيضات وفوائد تعم على الجميع. هكذا فإن المشروع أعلن عن إعفاءات للفئات الأكثر فقراً. فقد رفع حد الإعفاء (الدخل الذي ليس مطالب بضرائب) من 2000 جنيه إلى 2580 جنيهاً سنوياً للأعزب، ومن 2500 جنيه إلى 3360 جنيهاً للمتزوج، ومن 3000 جنيه إلى 4200 جنيه إلى المتزوج ويعول. هذا بالإضافة إلى بعض التخفيضات في أسعار الضرائب.

لقد كشف النقاش الذي دار حول مشروع القانون الجديد عن عدم رضاء العديد من الفئات الاجتماعية عن التخفيضات التي قررها. فقد اعتبر رجال الأعمال العاملون في التجارة أن تخفيض أسعار الضرائب من 40% إلى 30% هو تخفيض غير كاف. أما الصناعيون والمصدرون فقد رأوا أنهم لم يربحوا شيئاً تقريباً لأنهم سوف يدفعون 30% في ظل القانون الجديد، بينما كانوا يدفعون 32% في ظل القانون الحالي[51]. الأمر ينطبق أيضاً على العاملين بالمهن الحرة الذين يرون أن نسبة 30% تظل نسبة مرتفعة. بالإضافة لذلك، فإن البعض رأي أن رفع حد الإعفاء من الضريبة الذي جاء به مشروع القانون الجديد لا يوازي ارتفاع تكلفة المعيشة اليوم. [52]

أحد النقاط التي تجاهلها مشروع القانون كانت قضية الإعفاءات الضريبية. كان القانون رقم 42 لسنة 1974 وتعديلاته، والقانون رقم 59 لسنة 1979 عن المدن الصناعية الجديدة قد قدما إعفاءات كبيرة للمشروعات العاملة في المدن الجديدة : 10 سنوات إعفاء من الضريبة على الدخل. وكان الدافع وراء تلك الإعفاءات الرغبة في تشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية. ولكن كان من الواضح منذ الثمانينات أن ذلك النظام لم يحقق المنتظر منه وأنه قد ضيع على الدولة إيرادات ضريبية كبيرة. هذا بالإضافة إلى ما هو معروف من قيام بعض الشركات التي استنفدت فترة الإعفاء بإعادة تسجيل نفسها باسم جديد من أجل الاستفادة من فترة إعفاءات جديدة. حتى الثمانينات كانت الانتقادات الموجهة لنظام الإعفاءات تقتصر على الأوساط اليسارية. أما في التسعينيات فقد امتدت الانتقادات

لتشمل أيضاً الأوساط الأكاديمية الليبرالية وبعض جماعات رجال الأعمال. وقد أوضحت بعض الدراسات أن رجال الأعمال يفضلون أسعار ضرائب مخفضة عن فترة إعفاء تعقبها أسعار ضرائب مرتفعة. [53] هذه الخلاصة تسير في نفس اتجاه المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي اللذاين لا يفضلان أسلوب الإعفاءات الكاملة والمحدودة في الوقت. خلاصة القول أن هناك توافقاً عاماً على أن الإعفاءات غير مجدية. هذا بالإضافة إلى أن استنفاذ العديد من رجال الأعمال لفترة الإعفاء أو اقترابهم من ذلك جعل مصالحهم متجهة ناحية تخفيض أسعار الضرائب في مقابل إلغاء الإعفاءات، وهو الموقف الذي تبناه اتحاد الصناعات على سبيل المثال. [54]

على الرغم من التوافق العام على ضرورة إلغاء نظام الإعفاءات أو على الأقل ترشيده فإن مشروع القانون الجديد لم يمس هذه الإعفاءات. هناك بالطبع رجال أعمال لا يزالوا يستفيدون من النظام القديم ولن يسلموا بسهولة أمام الإلغاء. ربما تكون الحكومة قد خافت أن يؤدى إلغاء الإعفاءات إلى خلق مناخ طارد للاستثمارات. لكن هذا لا يفسر وحده القضية. الحقيقة أن هناك حارساً قوياً من داخل الدولة لنظام الإعفاءات : الهيئة العامة للاستثمار. تأسست هذه الهيئة في منتصف السبعينات لتشجيع الاستثمار، وهي التي تتولي الإشراف على نظام الإعفاءات هذا. لذلك فمن الطبيعي أن إلغاء هذا النظام يمثل انتقاصاً مباشراً في سلطاتها.

ظل الشد والجذب حول القانون الجدي مستمراً منذ إنجاز مشروع القانون عام 2001 وإلى أن خرج الدكتور مدحت حسانين من الوزارة في يونيو 2004 وحل محله الدكتور يوسف بطرس غالي. أعاد الوزير الجديد طرح مشروع القانون الضريبي في نفس فلسفته ولكن مع بعض التعديلات. لعل التعديل الأهم على المشروع يكمن في تخفيض الحد الأقصى للضريبة على الشركات إلى 20% وبذلك حصل رجال الأعمال على تخفيض يصل إلى النصف. وهكذا فإن وزير المالية الجديد قام برهان كبير ومخاطرة شديدة. وقد تردد عنه قوله أن القانون الجديد يشبه لعبة الروليت (لعبة الرهان)، أي أن تكسب كل شيء أو تخسر كل شيء. فإما أن ينجح به في كبح جماح الانخفاض الذي يصيب إيرادات الدولة، وإما أن يُغرق القانون الجديد الدولة في قاع الأزمة. والأمر بالطبع متوقف على استجابة رجال

الأعمال لهذا التخفيض. إذا زاد التزامهم بدفع الضرائب فسيعوض ذلك الإلتزام الانخفاض في أسعار الضرائب. ولكن ماذا لو لم يؤد القانون الجديد إلى زيادة الالتزام ؟ من الصحيح أن الفكرة التي تطرحها وزارة المالية منطقية. لا شك أن تخفيض أسعار الضرائب يشجع على الالتزام، لأن الضرائب المرتفعة تجعل من التهرب مغامرة مربحة. ولكن هذه الفكرة تتأسس على افتراض خاطيء وهو أن التهرب يعود فقط إلى ارتفاع أسعار الضرائب. لكن في الحقيقة المسألة أكثر تركيباً. فالتهرب يعود أيضاً إلى سهولة تحققه، بما أن الجهاز الضريبي في مصر يعاني من معدل مرتفع من الفساد. والتهرب أيضاً له أسباب سياسية. فحينما يفتقد النظام السياسي الشرعية في الحكم، وحينما تكون القناعة السائدة أن الدولة تنفق عائدات الضرائب على بيروقراطيتها الفاسدة، وحينما تكون الشفافية في إنفاق الدولة محدودة، تظل دوافع التهرب قائمة. وهذه المشاكل لا تستطيع وزارة المالية أن تعالجها، لأنها تخص النظام السياسي كله وتلحق بالدولة برمتها.

بدأ تطبيق القانون في يونيو 2005، وبذلك يكون متوفر لنا إحصاءات إيرادات سنتين بعد تطبيق القانون. تقوم دعاية وزارة المالية حالياً على أن القانون نجح بشكل كبير والدليل الذي تقدمه على ذلك هو نسبة إيرادات ضرائب الدخل من الناتج المحلي الإجمالي التي ارتفعت من 7،1% عام 2004/5 إلى 9% عام 2005/6 وثبتت عند هذا المستوى في العام الذي يليه. لكن بما أن الشيطان يكمن في التفاصيل، فتفصيل إيرادات ضرائب الدخل تشير إلى أن الارتفاع يعود بالأساس إلى زيادة إيرادات ضرائب البترول وقناة السويس. أما عائدات الضرائب على شركات القطاع الخاص (شركات الأموال) فقد انخفضت في السنة الأولى لتطبيق القانون من 1،7% كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 1،4%. وعندما ارتفعت في السنة الثانية لم تتجاوز معدلها قبل تطبيق القانون وهو 1،7%.[55] أي أن قانون الضرائب على الدخل فشل حتى هذه اللحظة في زيادة احترام رجال الأعمال لقوانين الضرائب كما في قدرة جهاز الدولة الضريبة على إلزامهم بدفع مستحقاتهم.

7- اللجوء للرأسمالية: "الدور الاجتماعي" لرجال الأعمال

أحد الاستراتيجيات التي لجأ إليها النظام المصري لتعويض التناقص في الإيرادات الريعية وو اللجوء لرجال الأعمال لكي يدفعوا تبرعات لأعمال المنفعة العامة أو للمجتمع - philathropy. نحن لا نقصد هنا الصدقات، أي التدفقات المالية من أفراد لأفراد، ولكن نقصد التدفقات المالية من أفراد وهيئات للدولة أو للقيام بأحد وظائف الدولة. كأن يساهم رجل أعمال مثلاً في تجميل مدينة أو في بناء مدرسة. وهذا يعد بمثابة خصخصة للنظام الضريبي. فبدلاً من أن يدفع رجل الأعمال الضريبة للدولة، لكي تتولى هي بناء المدارس، فهو يقوم بنفسه ببناء المدرسة. ليس هناك أرقام متاحة عن هذه الظاهرة. ولكن الشواهد من الواقع كثيرة على نموها وانتشارها. فهذه الظاهرة مسجلة في العديد من الأحيان على الميادين التي تحمل أسماء رجال الأعمال أو الشركات التي شاركت في تطويرها. وقد رأينا في الفصل الخاص بالمستوى المحلي من الدولة كيف تأسست تجربة تطوير مدينة الإسكندرية على تبرعات رجال الأعمال. بالإضافة لذلك فانتشار تلك الظاهرة ثابت أيضاً في بعض الدراسات التي أشارت إلى ذلك. (56)

من الطبيعي أن يكون للتبرعات التي يدفعها رجال الأعمال للدولة ثمن. وهذا الثمن قد يكون مادياً. أي أن يحصل رجل الأعمال المتبرع على إعفاءات من بعض الالتزامات كالرسوم، أو أن تقدم له مؤسسات الدولة بعض الامتيازات مثل عقود مقاولات أو عقود توريد أو خلافه. ولكن الثمن قد يكون معنوياً أو رمزياً، كأن يُكتَب اسم المتبرع على المُتبَرَع به، كما رأينا في حالة الميادين في الإسكندرية وأيضا في القاهرة. والثمن المعنوي قد يُدفع لكل رأسمالي على حدة. ولكن هناك ثمن قامت الدولة بدفعه لفئة رجال الأعمال ككل. ففي عقد التسعينيات، قام التليفزيون، الجهاز الأيديولوجي للدولة، بتغيير صورة رجال الأعمال التي تظهر على الشاشة. كانت صورتهم التقليدية في الأعمال الدرامية قبل ذلك أقرب للأفاقين والنصابين. ولكن الأمر تغير نسبياً في التسعينيات على سبيل المثال، وبدأ التلفزيون في تسليط الأضواء على رجال أعمال من الأخيار، كما بدأ يردد بقوة "الدور الاجتماعي لرجال الأعمال"، سواء كدور تلعبه هذه الفئة بالفعل، أو كدور مطلوب منهم.

السؤال الذي يهمنا هنا هو الأتي : هل يُضعف لجوء نظام الحكم لتبرعات رجال الأعمال من سيطرة هذا النظام على المجتمع ؟ في كتابها "خصخصة الدولة" [57] تجيب بياتريس هيبو على هذا السؤال بالنفي وتقدم فرضية مفادها أن قدرة النظام على تعبئة الأموال من رجال الأعمال تكشف عن "سيطرة على المجتمع وعن قدرة كبيرة على تدعيم السلطة المركزية. النموذج الذي طرحته لتدعيم فكرتها كانت تجربة الصندوق الوطني للتضامن في تونس، الذي أسسه الرئيس بن على في عام 1992، والذي تأتي موارده من تبرعات رجال الأعمال. وهي تعتقد أن هذا الصندوق، الذي يتحكم في موارد كبيرة، هو بمثابة نظام مالي موازي لنظام الدولة. فالرئيس وحده هو الذي له اليد العليا على هذه الصندوق، وهو ينفق منه على أعمال المنفعة العامة من أجل زيادة شعبيته. إيرادات ونفقات هذا الصندوق لا تُحتسب في ميزانية الدولة. بهذا المعنى تقول هيبو أن الدولة تتعرض للخصخصة. ولكنها تؤكد أن ذلك لم يؤثر بالسلب على نفوذ وسلطة الرئيس بن علي.

نفس الفكرة نجدها عند بول فين صاحب كتاب "الخبز والسيرك" [58]، الذي ينظر للموضوع من زاوية تاريخية. فهو لا يرى أن تبرعات الأثرياء لأعمال المنفعة العامة تهدد سلطة الدولة. فليس هناك وظائف تقوم بها الدولة بشكل مطلق، كما أنه ليس هناك وظائف تكون موكولة للقطاع الخاص بشكل تام. فالوظائف التي تحتكر الدولة ممارستها تختلف من مجتمع لأخر ومن وقت لأخر. فبعض الدول اضطلعت بما كان يُعتبر من وظائف القطاع الخاص، بداية من التأمين الصحي ووصولاً إلى رعاية الفن والأدب. كما نرى في بلدان أخرى الفاعلين الخاصين يقومون بوظائف تكون تقليدياً للدولة. بل أن هناك بعض الحضارات التي قام فيها محكمون من الأفراد بوظيفة القضاء. لذلك فإن اضطلاع أفراد أو هيئات خاصة بوظائف الدولة لا يعنى بالضرورة انتقاصاً من سلطتها، وإنما هو إعادة تعريف لها.

مع الاعتراف بأن لجوء السلطة السياسية لطلب المعونات من القطاع الخاص لا يؤدي بالضرورة إلى إضعاف سيطرتها على المجتمع، فإن الأمر يحتاج إلى مزيد من التوقف. التجربة التونسية التي طرحتها هيبو مبنية على سيطرة مطلقة للرئيس على تعبئة الموارد من رجال الأعمال، مما يقلل من مخاطرها. ولكن الحالة المصرية تكشف عن قدر أقل من المركزية.

لقد رأينا في فصل المحليات أن هناك قدراً من اللامركزية في تعبئة واستخدام تبرعات الرأسماليين. فالمحافظون فاعلون أساسيون في هذه القضية، كما رأينا في الإسكندرية. والأمر لا يقتصر فقط على المحافظات، بل امتد لمؤسسات عامة عديدة، حتى الجامعات وبعض الكليات. بهذا تكون العديد من المؤسسات العامة خاضعة للمصالح الخاصة التي تمول جانباً من احتياجاتها، ومتحررة جزئياً من قيود السلطة المركزية التي لم تعد تستطيع تلبية احتياجاتها الأساسية.

اضطرار السلطة السياسية إلى منح بعض الأفراد والهيئات الخاصة الحق في المساهمة في أعمال المنفعة العامة أو مساعدة الجماعة في وقت الأزمات يحمل معه مخاطر تبلور مراكز مستقلة من النفوذ السياسي. لأن الإنفاق يؤدي بالضرورة إلى خلق أتباع مخلصين. والحقيقة أن النظام السياسي المصري يحاول أن يقلل من مخاطر ذلك عن طريق إدارة المسألة بالمنطق الأمني. فلنعطي مثالاً على ذلك: حينما ضرب الزلزال مصر في عام 1992 خفت جماعة الإخوان المسلموين لمساعدة المجتمع عن طريق توزيع المساعدات على الأهالي. هذا ما جعل النظام السياسي يهرع إلى إصدار أمر عسكري يحظر تلقي أو توزيع المساعدات إلا للجهات العامة. لقد غض نظام الحكم الطرف عن بعض النشاط للإخوان المسلمين في مجال الخدمة الاجتماعية في مراحل عديدة، وهو النشاط الذي ساعد الجماعة على تكوين شبكات واسعة من التأييد. ولكن أن يصل هذا النشاط إلى مستوى الظهور بشكل المنقذ للمجتمع في وقت الأزمات، مثل حالة زلازل 1992، فهذا لم يكن ممكناً. الجهة الأساسية التي كان لها الحق في الظهور هكذا كانت القوات المسلحة التي أقامت الخيام ووزعت البطاطين على المنكوبين.

نظام الحكم إذن توسع خلال التسعينيات في طلب الإعانات من القطاع الخاص. ولكنه حاول أن تكون تعبئة المعونات تحت إدارته وأن تقتصر على المخلصين له. وبالعودة لمثال الزلزال، قامت قرينة الرئيس بحملة لجمع تبرعات لإصلاح المدارس التي تهدمت، ولبناء مدارس جديدة. وقد لجأ النظام هنا إلى قاعدة المخلصين له من رجال الأعمال. وتضمنت الحملة أن يُعلن التلفزيون عن أسماء المتبرعين فور تلقي تبرعاتهم. أي أن الدولة كانت تسدد في الحال ثمن التبرع.

ملخص القول، لجوء النظام السياسي إلى طلب التبرعات من رجال الأعمال، أو سماحه لهم بالمشاركة في أعمال المنفعة العامة بمواردهم الخاصة عوضاً عن موارد الدولة يحمل معه الكثير من المخاطر. حاول النظام المصري السيطرة على تلك المخاطر، ونجح إلى حد كبير. ولكن السيطرة تصبح أكثر صعوبة كلما زاد هذا الدور الاجتماعي.

8- التوريد الإجباري للعملة الصعبة: العودة للأساليب البيروقراطية فى تعبئة الموارد

في مارس 2003، أصدر رئيس الوزراء، عاطف عبيد، القرار رقم 506 الذي يفرض على المصدرين توريد 75% من العملات الصعبة التي حققوها في عملية التصدير.(59) كان سعر الصرف الرسمي للجنيه المصري في تلك الفترة حوالي 6 جنيهات للدولار الأمريكي الواحد. أما سعر الصرف غير الرسمي فكان حوالي 7 جنيهات. وفي هذه الحالة فإن كل دولار يتم توريده لبنوك الدولة بالسعر الرسمي يتضمن خسارة للمصدر تبلغ جنيه. هذا الجنيه يصب في خزانة الدولة. نظام التوريد الإجباري للعملات الصعبة يتضمن إذن ضريبة متخفية من الدولة على المصدرين.

القرار رقم 506 تم تبريره على أساس السيطرة على سعر صرف الجنيه الذي شهد مرحلة من انخفاض سعره أمام الدولار. فبعد أن حافظ الجنيه على سعر صرفه طوال التسعينيات، بدأ في الانخفاض السريع بداية من عام 2000. وبالرغم من أن القرار كان له أهداف في السياسة النقدية (السيطرة على سعر العملة) فإنه كان يحمل بعض النتائج المالية (حصول الدولة على ضرائب مستترة من المصدرين).

اعتبرت بعض أوساط رجال الأعمال أن القرار 506 يمثل عودة للأساليب البيروقراطية في إدارة الاقتصاد(60)، وتراجعاً كبيراً في التحول ناحية الليبرالية الاقتصادية، الذي بدأ في عام 1990. وكان للمنظمات "الحرة" لرجال الأعمال، مثل منظمة رجال الأعمال المصريين، موقف ناقد لهذا القرار أكثر من المنظمات الكوربوراتية، مثل الاتحاد العام للغرف التجارية، التي لا زالت الدولة تسيطر عليها. فعلى سبيل المثال قامت منظمة رجال الأعمال المصريين بتوجيه رسالة إلى رئيس الوزراء ذكرت فيها ما رأت أنه أضرار بالغة تلحق بالاقتصاد

وبالصادرات المصرية جراء القرار 506.[61] أما اتحاد الغرف التجارية فلم يتخذ أي موقف واضح. بل أن رئيسه، خالد أبو إسماعيل، الذي يشغل أيضاً عضوية مجلس السلع الزراعية كان قد أعلن أن هذا المجلس يُعد قائمة سوداء بالمصدرين للحاصلات الزراعية الذين لا يوردون للبنوك حصيلة العملات الصعبة التي يحصلون عليها.[62]

أما وزارة التجارة الخارجية، التي من المفترض أن تكون قريبة من المصدرين، والتي ترأسها في هذه الفترة، يوسف بطرس غالي، أحد أكثر المسئولين ليبرالية، فقد اضطرت على ما يبدو إلى المشاركة في الحملة على المصدرين. وقد أُعلن عن تكوين شبكة معلومات بين وزارة التجارة الخارجية وبين مصلحة الجمارك حتى تحصل وزارة التجارة على معلومات دقيقة عن المصدرين وحجم صادراتهم. وبمقتضى هذه المعلومات قامت وزارة التجارة الخارجية بتعليق نشاطات بعض المصدرين الذين لم يسلموا حصيلة صادراتهم من العملات الصعبة.[63]

على أن هذا القرار تعرض للطعن أمام القضاء. وفي 13/12/2004 ألغت محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة قرار رئيس مجلس الوزراء، ومحافظ البنك المركزي، بإلزام الجهات والهيئات والشركات والأفراد ببيع75%، مما يرد إليها من مدفوعات بالنقد الأجنبي إلي البنوك خلال أسبوع من تاريخ ورودها. وقالت المحكمة إن القرار يعد عدوانا وخروجا علي أحكام القانون.[64]

9- تنظيم القطاع غير المنظم

شأنها شأن كل الدول النامية فإن مصر تحتوي على قطاع من الاقتصاد يعمل خارج الإطار المؤسسي والقانوني الرسمي يطلق عليه القطاع غير المنظم. هذا القطاع يمارس أنشطة مشروعة ومقبولة اجتماعيا، ولكنه لأسباب كثيرة فضل ألا يسجل نفسه لدى الدولة، وألا يدخل في علاقات مع الكثير من مؤسساتها. تشير بعض التقديرات إلى أن وحدات القطاع غير المنظم تصل إلى حوالي 40% من الوحدات العاملة بالاقتصاد وتقوم بتشغيل أكثر من 40% من قوة العمل المصرية.[65] وبطبيعة الحال فإن أكثر مؤسسات الدولة التي لا تفضل وحدات القطاع غير المنظم إقامة أية علاقات معها هي وزارة المالية. هذا القطاع إذن لا يدفع

ضرائب. لذلك فمن الطبيعي أن تستدير السلطات المالية إلى ذلك القطاع للبحث عن إيرادات هناك، بعد أن استنفدت وسائل أخرى كثيرة، كما رأينا أعلاه، في الحصول على إيرادات جديدة.

بدأت هذه العملية في عام 2000 حينما شرع وزير المالية الجديد، مدحت حسانين، في تكوين تصور وقاعدة معلومات عن هذا القطاع. (66) وقد لجأ الوزير في ذلك للتعاون مع مركزين اقتصاديين. الأول هو المركز المصري للدراسات الاقتصادية، وهو مؤسسة بحثية خاصة نجحت في السنوات العشر الماضية في أن تكون معملاً think tank لأفكار الليبرالية الاقتصادية في مصر. المركز الثاني هو مركز الليبرالية والديمقراطية في بيرو والذي يترأسه هرناندو دي سوتو، وهو اقتصادي ذاع صيته في الفترة الأخيرة بفضل أطروحته عن "رأس المال الميت". ففي كتابه "سر رأس المال" (67) حاول دي سوتو تفسير تأخر العالم الثالث بالنسبة لدول الشمال بانتشار رأس المال الميت بها، والذي يتشكل من الأصول الاقتصادية والمالية غير المسجلة في الاقتصاد الرسمي، كالعقارات والورش التي تعمل في الظل. وتنبع الطبيعة الميتة لهذا الرأسمال من حقيقة أنه لا يمكن استخدامه كضمان للحصول على قروض. فصاحب العقار المسجل في الشهر العقاري، على سبيل المثال، يستطيع الحصول على قرض بضمان هذا العقار. وهو ما لا يتاح لصاحب العقار غير المسجل. بالإضافة إلى ذلك فإن وحدات القطاع غير المنظم لا تستطيع الحصول على أشكال أخرى من المساندة من جانب الدولة. وبهذا فإن دخول القطاع غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم هو بمثابة إحياء لرأس مال ميت.

سنكتفي بهذا القدر في عرض أطروحة دي سوتو لأن التعرض لها بالتحليل يخرج عن موضوع دراستنا. يكفي أن نذكر هنا أن الهدف العملي المُعلن لهذه الأطروحة هو هدف تنموي.. تنشيط قطاع من الاقتصاد لا يستطيع أن ينمو لأنه لا يحظى بالاعتراف الرسمي. ولكن "الأعراض الجانبية" لهذه الأطروحة تتمثل في دخول الوحدات غير المنظمة تحت طائلة النظام الضريبي. إنها تلك "الأعراض الجانبية" للأطروحة، أي زيادة الحصيلة الضريبية، هي التي دفعت وزارة المالية للاهتمام بها والاستعانة بدي سوتو من أجل نشرها.

وقد أُعلنت نتائج الدراسة التي قام بها المركز المصري بالاشتراك مع مركز دي سوتو في مؤتمر صحفي في عام 2004، وشارك فيه وزير المالية مدحت حسانين. وقد أعلن دي سوتو في المؤتمر أن الأصول التي يمتلكها القطاع غير الرسمي تصل قيمتها إلى حوالي 240 مليار دولار، وهي قيمة تفوق، وفقا له، كل الاستثمارات الأجنبية التي دخلت مصر منذ نهاية حملة نابليون بونابرت على مصر في سنة 1801. [68]

أن تكون وزارة المالية هي المؤسسة العامة التي تتولي الترويج لفكرة تنظيم القطاع غير المنظم فهذا يكشف عن الهدف الذي تسعى الدولة من هذا الموضوع هو هدف الجباية، أي زيادة حصيلة الدولة من الضرائب. اللجوء إلى فكرة "رأس المال الميت" إذن ما هو إلا غطاء إيديولوجي للمسألة. ولكن هذه الفكرة لن تنجح في حد ذاتها في إقناع القطاع غير المنظم بالانضواء تحت سلطة القوانين في البلاد. لقد أكد دي سوتو في دراسته أن تكلفة اقتراض الوحدات غير المنظمة في مصر تفوق تكلفة الوحدات المنظمة بحوالي 40%.[69] بعبارة أخرى هناك حافز للتحول إلى القطاع المنظم. ولكن يظل أن هناك حوافز لعدم التنظيم، وهو تجنب التعامل مع مؤسسات الدولة، الأمر الذي يحمل العديد من الفوائد لا تقتصر على عدم دفع الضرائب. فلو كانت الوحدات غير المنظمة لها مصالح في التنظيم لكانت قد قامت بذلك بالفعل. بعبارة أخرى، "جزرة" القروض المنخفضة التكلفة التي تقدمها أطروحة دي سوتو لن تكفي لإقناع الوحدات غير المنظمة بالدخول في القطاع المنظم. لهذا فإن الدولة تلجأ إلى جزرة أخرى وهي تقليص رسوم تسجيل الأصول في الشهر العقاري، والتي شهدت عدة تخفيضات في السنوات الأخيرة. حتى الثمانينات كانت تلك الرسوم تصل إلى 12% من قيمة الأصل. في عام 1991 انخفضت هذه النسبة إلى 6%، أي أنها خُفضت بمعدل 50%، وهو معدل كبير. ولكن ذلك التخفيض لم ينجح في التشجيع على التسجيل الرسمي للأصول. لذلك فقد تم تخفيض المعدل مرة أخرى في عام 2003 إلى 4،5%. وقد أعلن وزير العدل أن إيرادات رسوم التسجيل قد زادت 19 مليون جنيه في هذا العام عن العام الذي سبقه، وذلك يعتبر مؤشراً على إقبال أكثر على التسجيل. وفي عام 2004 قامت وزارة العدل بالتخفيض الأخير لرسوم التسجيل إلى 3% فقط من قيمة الأصل. [70] وهذه التخفيضات

المتتالية لرسوم التسجيل تكشف عن رغبة حكومية في تنظيم القطاع غير المنظم. لكن هذه "الجزرة" وحدها لن تكون كافية. فالحكمة الشائعة في مجال الأعمال بمصر هو أن البعد عن الدولة غنيمة لأن العلاقة معها تنطوي على جباية من جانب الدولة كما على تحرشات من جانب موظفيها الذين يفرض الكثير منهم أتاوات على المواطنين.

التغييرات المؤسسية البطيئة: صعود وزارة المالية وأفول وزارة التخطيط

تتمثل إشكالية نظام الحكم منذ منتصف الثمانينات في تعبئة إيرادات جديدة، وفي السيطرة على النفقات العامة من أجل الوصول إلى توازن مالي. في هذا القسم من الفصل سنوضح أن فشل نظام الحكم في الوصول إلى هذا التوازن يرجع جزئياً إلى أنه لم يقم بالتغييرات المؤسسية اللازمة لتحقيق هذا الهدف. تعبئة الإيرادات والسيطرة على نمو النفقات يتطلب زيادة نفوذ مؤسسات تعبئة الموارد وتخفيض نفوذ مؤسسات إنفاقها. المؤسسة الكبرى المنوط بها تعبئة الإيرادات في الدولة المصرية هي وزارة المالية. هي من أقدم الوزارات عمراً في الدولة الحديثة التي أسسها محمد على في القرن التاسع عشر. التاريخ القديم لهذه الوزارة لا يعطى لها عمقاً كبيراً في المجتمع. لأن هناك بعض الظروف التاريخية التي حالت دون أن تضطلع هذه المؤسسة بدور قوي. فالنفوذ الأجنبي والاستعمار البريطاني في القرن التاسع عشر قد قلل من قدرة هذه الوزارة على تعبئة الموارد. فنظام الامتيازات الذي ورثته مصر عن الدولة العثمانية، والذي تعمق وتوسع في ظل الاحتلال البريطاني، كان يمنع الدولة المصرية من فرض ضرائب الدخل على رعايا الدول الأجنبية. وهو الأمر الذي حال دون فرض ضرائب الدخل على المصريين. لأنه ليس من المعقول أن تميز دولة في الضرائب ضد مواطنيها. [71] كانت وزارة المالية في هذه المرحلة تقوم بتعبئة إيرادات الدولة فقط من الضرائب غير المباشرة، خاصة الضرائب الجمركية. هذا النوع من الضرائب هو الأسهل في التحصيل، بخلاف ضرائب الدخل التي تدفع لتأسيس جهاز ضريبي متطور. لم تنجح مصر في التخلص من نظام الامتيازات إلا بعد مؤتمر مونترو بسويسرا في عام 1937. وهكذا لم تبدأ وزارة المالية في فرض وتحصيل ضرائب الدخل إلا في أواخر الثلاثينات. مما يعني أن

الجهاز الضريبي المصري لم يأخذ فرصة في التطور والنضج إلا بشكل متأخر نسبياً. على أية حال، بدأت وزارة المالية إبان تلك المرحلة في الصعود كأحد أهم الوزارات. وهو الأمر الذي يتضح من حقيقة أن سكرتير عام حزب الوفد، مكرم باشا عبيد، كان يتولى مسئولية هذه الوزارة.

في الحقبة الناصرية مال دور ونفوذ وزارة المالية للهبوط. لم تكن الضرائب هي أداة النظام الناصري في تعبئة الإيرادات. لقد اعتمد النظام على الاستحواذ المباشر على الأصول الرأسمالية عن طريق التأميم. وبإنشاء وزارة التخطيط في عام 1962، تعرضت وزارة المالية لضربة قوية لأن الوزارة الجديدة سحبت منها بعض الاختصاصات، وذلك حين تولت عملية إعداد وإدارة النفقات الاستثمارية للدولة. المقصود بتلك النفقات في لغة الإدارة المصرية تلك التي تخص شراء المعدات والأصول الإنتاجية وغير الإنتاجية، من أول التكييفات والسيارات للمسئولين إلى المعدات والآلات لمصانع القطاع العام. لا شك أن وزارة التخطيط هي التعبير المؤسسي الأكثر وضوحاً عن المرحلة الناصرية، باعتمادها على التخطيط وعلى التنمية الاقتصادية بواسطة الدولة. ومن ذلك التاريخ وحتى 2004 ظلت الموازنة العامة للدولة منقسمة بين وزارتى التخطيط والمالية. تتولي وزارة التخطيط، كما قلنا، مسألة الإنفاق الاستثماري للدولة. بينما تتولى وزارة المالية إعداد الإنفاق الجاري (الأجور مثلاً). هذا بالإضافة بالطبع إلى إدارتها للضرائب والرسوم.

ابتداء من 1974 بدأت مرحلة جديدة من تاريخ مصر الاقتصادي عندما تبني نظام السادات سياسة الانفتاح الاقتصادي. على أن تلك السياسة لم تؤثر على دور وزارة التخطيط. بالرغم من دخول القطاع الخاص المحلي والأجنبي في الساحة، إلا أن زيادة إيرادات الدولة في تلك المرحلة ضخ بموارد كبيرة في خزائن وزارة التخطيط، التي ظلت تدير وتوزع استثمارات الدولة. لم يستمر دور وزارة التخطيط فقط ولكن أدوات إدارتها للاستثمارات عرفت تطوراً هاماً في عام 1980 بتأسيس بنك الاستثمار القومي الذي تعرضنا له من قبل في هذا الفصل، والذي يعتبر الجهاز الذي يدير استثمارات الدولة. هذا البنك كان وزير التخطيط، بصفته، يرأس مجلس إدارته.

وكما أن سياسة الانفتاح الاقتصادي في السبعينات لم تمس وزارة التخطيط، فإن سياسة "التحرير" الاقتصادي التي تبناها النظام السياسي ابتداءً من عام 1990 لم تقلص من دور وزارة التخطيط التي ظلت تُدير استثمارات الدولة. وكان استمرار وزارة التخطيط مبنياً على حجة أن اقتصاد السوق، مثله مثل الاقتصاد المركزي، يحتاج إلى التخطيط. على أن وزارة التخطيط كانت في الحقيقة تفتقد لأدوات التخطيط في ظل اقتصاد السوق. فالتخطيط في هذا الاقتصاد يتم عبر وسيلتين أساسيتين: السياسة المالية (خفض أو زيادة أسعار الضرائب مثلاً) والسياسة النقدية (تحديد سعر الفائدة أو سعر العملة). السياسة الأولى تقوم عليها وزارة المالية والثانية يقوم عليها البنك المركزي. لا تمتلك وزارة التخطيط من أدوات التخطيط إلا جانب من الإنفاق العام وهو الإنفاق الاستثماري للدولة.

انقسام إعداد وإدارة الموازنة العامة للدولة بين وزارتي المالية والتخطيط ليس اختراعاً مصرياً. لقد نقله النظام الناصري من البلدان الاشتراكية. ولكن استمرار هذا الانقسام في السبعينيات كان يمثل مشكلة بالنسبة لتوازن الميزانية. فالفصل بين منطق تعبئة الإيرادات ومنطق إدارة المصروفات، المتجسد في انقسام الموازنة بين الوزارتين، يجعل تحقيق التوازن المالي مسألة صعبة إن لم تكن مستحيلة. فتحقيق التوازن المالي بين الإيرادات والمصروفات يكون أسهل إذا كان هناك مؤسسة واحدة تُدير السياسة المالية، فلا تقوم بأي مصروفات إلا إذا وفرت باديء ذي بدء موارد لها. ولكن في الحقيقة، وزارة التخطيط تقوم بزيادة النفقات العامة بدون أن تكون معنية بالتوازن المالي. فإذا قررت هذه الوزارة مثلاً إنشاء مشروع ما، فهي تنفق علي تكاليف إنشائه من الموارد التي تديرها. ولكن حين يبدأ المشروع في العمل ويكون عليه الإنفاق على أجور العاملين به، فإن وزارة المالية تدخل كطرف في المسألة، لأن هذه الوزارة تضطلع بمسئولية إدارة النفقات الجارية للدولة والتي تضم الأجور وأشياء أخرى. وهكذا فإن وزارة المالية تجد نفسها تتحمل نفقات لم تشارك في اتخاذ القرار بالقيام بها.

تمثل وزارة التخطيط إذن إشكالية لمسألة التوازن في مالية الدولة. والمشكلة لا تتمثل فقط في أن تلك الوزارة قد استطاعت أن تتعايش مع "التحرير الاقتصادي" الذي تبناه النظام في التسعينيات، ولكن في عام 1997 تم تصعيد قيادة هذه الوزارة، كمال الجنزوري، لكي يتولى

رئاسة الوزراء. وقد أثار ذلك بعض الدهشة، في ضوء الميول الطبيعية لذلك الوزير ناحية الإدارة المركزية للاقتصاد، وهو الميل الذي اكتسبه من خدمته بوزارة التخطيط لسنوات طويلة حتى قبل توليه منصب الوزير.

الإبقاء على وزارة التخطيط بدون إعادة صياغة لدورها وتصعيد وزيرها لمنصب رئيس الوزراء يبين أن "التحرير الاقتصادي" لم يمس قلب التركيبة التنظيمية والمؤسسية للدولة. قلنا من قبل أن تلك الوزارة لا تمتلك أدوات التخطيط في اقتصاد السوق. ولكن هذه الوزارة ظلت قائمة، كما استمر تكلفيها بإعداد خطة اقتصادية واجتماعية للدولة كل عام. وهو الأمر الذي لابد أن يستمر لسبب بسيط وهو أن الدستور قد نص إعداد تلك الخطة. فالمادة 24 من دستور 1971 تقول "يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج، وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية الشاملة التي تضعها الدولة." والدستور ينص أيضاً في مادته رقم 86 على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع وأن يقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة..." [72] الخطة التي تعدها وزارة التخطيط لابد وأن تستمر إذن لأنه منصوص عليها في الدستور. والحقيقة أن الخطة التي تعدها الوزارة لا تكتفي ببيان استثمارات الدولة، ولكنها تضع خطة عامة للقطاعين العام والخاص. وهذه الخطة تحدد حجم الاستثمارات المخططة لكل قطاع اقتصادي، كما تحدد حجم استثمارات التي على القطاع الخاص أن ينفذها. وهي مفارقة شديدة الغرابة: أن يقوم مجلس الشعب في دولة تقوم رسمياً على اقتصاد السوق بالتصديق على خطة تحدد للقطاع الخاص ما يجب أن يستثمره في قطاعات معينة.

حالة وزارة التخطيط تمثل مثالاً صارخاً على الجمود المؤسسي الذي يميز الدولة المصرية في عهد مبارك. على أية حال، فإن الجنزوري قد أقيل بشكل عجيب في عام 2000 (ولا تزال أسباب إقالته غامضة حتى هذه اللحظة). وبإقصائه بدأت وزارة التخطيط في الأفول التدريجي لصالح وزارة المالية. ففي عام 2002 قررت الحكومة تحويل بنك الاستثمار القومي من سلطة وزارة التخطيط إلى وزير المالية، الذي أصبح رئيساً لمجلس إدارة البنك[73] وبفرض سيطرة وزير المالية على بنك الاستثمار القومي تكون أولى خطوات عودة وزارة

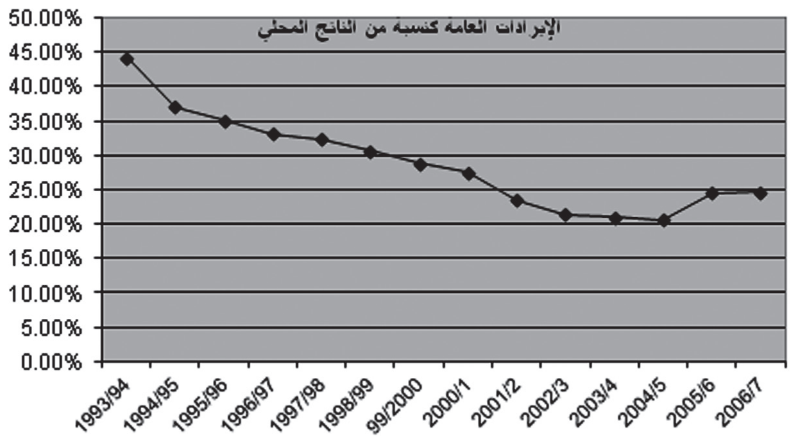
المالية للاضطلاع بمسئولية السياسة المالية بالكامل قد بدأت. وهو الأمر الذي يكون ضرورياً للسيطرة على عجز الموازنة. فكما قلنا من قبل، السيطرة على عجز الموازنة يتطلب أن يتحدا منطق تعبئة الإيرادات مع منطق القيام بنفقات، حتى لا تقوم الدولة بنفقات لا تتوفر لها إيرادات.

لقد بدأ التكيف المؤسسي مع مقتضيات السيطرة على عجز الموازنة يأخذ طريقه بالفعل. ولكنه بدأ فقط في عام 2002. أي بعد حوالي 12 سنة من إعلان سياسات "التحرير الاقتصادي".

خاتمة

رأينا كيف اجتهد النظام السياسي منذ الثمانينات في البحث عن إيرادات جديدة تعوض ما ضاع منه من إيرادات ريعية. رأينا كيف بدأ بالوسائل الأكثر تخفياً والأقل تكلفة سياسية مثل ضريبة التضخم. ثم شاهدنا بعد ذلك اضطراره لزيادة إيراداته بوسائل أكثر شفافية وأكثر تكلفة من الناحية السياسية، مثل ضريبة المبعيات وأخيراً ضرائب الدخل. لقد اجتهد النظام، لكنه فشل. وهذا الفشل مسجل في الحساب الختامي للدولة. أنظر شكل 9 الذي يبين تدهور إيرادات الدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

شكل 9

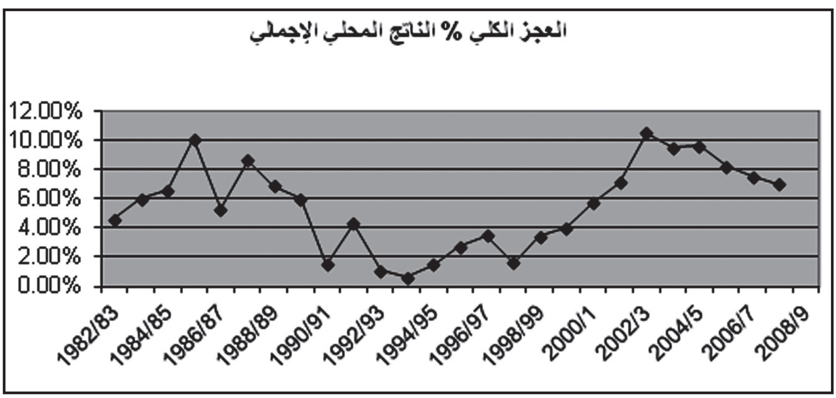


المصدر: تم حسابها اعتماداً على بيانات وزراة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة. , وعلى وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، يونيو 2008.

نلاحظ أن إيرادات الدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي تأخذ منحنى هابطاً. لم يتوقف هبوط هذا المنحنى إلا عام 2003/4، ثم ارتفع بشكل طفيف في عام 2005/6، وكان ذلك التحسن كالعادة راجعاً إلى ارتفاع أسعار البترول والغاز الطبيعي وما يستتبعه ذلك من تحسن ملحوظ في إيرادات قناة السويس. بعبارة أخرى لم يكن هذا التحسن راجعاً إلى زيادة حصيلة الضرائب على القطاع الخاص.

انخفاض إيرادات الدولة ليس علامة فشل لها إذا كان القائمون عليها قد قرروا أن يقللوا ما تستقطعه الدولة من المجتمع، كما حدث في العديد من البلاد. ولكن انخفاض إيرادات الدولة يصبح علامة فشل إذا كان القائمون عليها قد قرروا أن يسلكوا كل الطرق من أجل زيادة الإيرادات. هذا ما حدث في مصر الذي تتزايد فيه نزعة الجباية عند الدولة بدون أن يؤدي ذلك إلى حل مشكلة تناقص الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. فشلت الدولة في تنمية إيراداتها، ولم تعمل على الجانب الأخر في تخفيض نفقاتها حتى تتواءم مع الإيرادات المحدودة. وهذا ما جعل عجز الموازنة يواصل اتجاهه الصاعد. أنظر شكل10 الذي يبين ميل العجز الكلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى الزيادة منذ نهاية التسعينيات باستثناء السنوات الأخيرة وبالتحديد من 2002/3 بفضل ارتفاع إيرادات الدولة بشكل طفيف بفضل زيادة أسعار البترول التي أعقبت الغزو الأمريكي للعراق.

شكل 10



المصدر: وزارة المالة، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.
ووزارة المالية، التقرير المالي الشهري، يونيو 2008. ص 25.

فشل الدولة في تعبئة إيرادات جديدة له أسباب عدة. في بعض الأحيان لجأت الدولة إلى إجراءات غير شرعية، أي غير دستورية، مثلما حدث في الضريبة على المصريين العاملين في الخارج، أو في القرار الخاص بتسليم المصدرين لنسبة 75% من حصيلتهم بالعملة الصعبة إلى البنوك. في أحيان أخرى كان الفشل ناتج عن بطء الدولة وعدم قدرة نظام الحكم على تعبئة التأييد السياسي سواء داخل الدولة أو خارجها لمشروعات تنمية الإيرادات. هذا ما حدث في مشروع القانون الجديد للضرائب على الدخل، الذي لم يقرر النظام الشروع في صياغته إلا في عام 2000، وظل يرواح قبل إصداره وتطبيقه في عام 2005. وكما قلنا سابقاً حتى هذه اللحظة (2008) ليس هناك أي مؤشرات عن نجاح هذا القانون الجديد في رفع إيرادات الدولة من ضرائب الدخل.

ولكن في كل الحالات نحن أمام تكيف بطيء للدولة في مواجهة التناقص في إيراداتها، كما أننا أمام تكيف بطيء لمقتضيات السيطرة على عجز الموازنة، كما أننا أمام فشل لنظام الحكم في الحصول على تأييد حقيقي من المجتمع في مسعاه لاستقطاع المزيد من الموارد. النظام يحصل على التأييد من منظمات "كوربوراتيه" يسيطر عليها، مثل الاتحاد العام للغرف التجارية. لكن لأن هذا التأييد مفروض ومصطنع فإنه يظل بلا قيمة. فهذا التأييد يأتي من منظمات وظيفتها السيطرة على الفئات الاجتماعية لصالح النظام السياسي عوضاً عن تمثيلها.

فشل الدولة أمام المجتمع لا يعني على الإطلاق قوة هذا المجتمع في مقاومة الدولة. فالأساليب الأهم التي تقاوم بها الفئات الاجتماعية الضرائب، هي أساليب غير مباشرة وغير سياسية، مثل التهرب من الضرائب واللجوء للقضاء. والحقيقة أن اللجوء المكثف للسلطة القضائية لمواجهة تعسف السلطة التنفيذية هو أحد أهم خصائص النظام السياسي لمبارك، الذي أعطى للقضاء استقلالاً نسبياً. فلنتذكر أن القضاء كان الجهة الوحيدة التي أعطاها نظام مبارك القدرة على إبطال بعض قرارات السلطة التنفيذية. لقد استطاعت المحكمة الدستورية العليا أن تحل مجلس الشعب مرتين، لأنها إرتأت أن قوانين الانتخابات مثلت مخالفة دستورية. وكما رأينا في هذا الفصل أيضاً فإن القضاء قد أبطل مرتين الضريبة

على المصريين العاملين في الخارج، هذا بالإضافة إلى إبطاله للقرار 506 والخاص بالعملات الصعبة.

لا ينفي هذا الاستقلال تدخل المجموعة الحاكمة في أعمال القضاء في أحيان، وعدم احترام أحكامه في أحيان أخرى. لكن يظل القضاء هو الجهة الأساسية التي نجحت في الحد من تعسف السلطة التنفيذية. وهو الأمر الذي يدفع كل من له مشكلة، أيا كان نوعها، في اللجوء لساحات القضاء. ويصل الأمر في بعض الأحيان إلى حالات عبثية، مثل رفع دعاوى ضد أعمال فنية بحجة أنها تفسد الذوق العام، أو ضد رئيس الوزراء الإسرائيلي تطلب محاكمته بسبب جرائمه ضد الشعب الفلسطيني. ومغزى هذه القضايا لا يقتصر فقط على مساع للشهرة من بعض المحامين المغمورين. ففي غياب مجال سياسي حقيقي يسعى الناس من خلاله لتغيير الأمور، يصبح القضاء هو الساحة الوحيدة المتاحة. ومن الواضح أن هذا الدور الذي أعطاه النظام للقضاء ينضوي تحت استراتيجيات السلطة في تحجيم السياسة. فبدلاً من أن يناهض الناس النظام في المجال السياسي، فإنهم يتوجهون "للنضال" في ساحات المحاكم. يبدو أن هذه الاستراتيجية قد نجحت في تحجيم التكلفة السياسية لنمو دولة الجباية في التسعينيات.

هوامش ومراجع الفصل الخامس

(1) نرى في ذلك عودة للستينيات، وهو الأمر المستحيل. لأن الأسعار تحدد في اقتصاد السوق بقانون العرض والطلب، وليس بالقرارات الإدارية.

(2) DINH Hinh، MARCELO Giugale. *Inflation tax and deficit financing in Egypt*. Washington : the World Bank، Working paper 668، 1991.

(3) BIRD، Graham. Exchange rate policy in developing countries. Third World Quarterly. Juin 1998، vol. 19 n° 2. 22p

(4) المصدر السابق.

(5) أنظر على سبيل المثال إلى التقارير الاقتصادية للسفارة الأمريكية.

(6) VERNIER، Marie-France. Essor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien. Thèse de doctorat، Paris XIII، 1999. p. 41.

(7) المصدر السابق.

(8) المصدر السابق.

(9) محسوبة من بيانات وزارة المالية المذكورة في: لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، تقرير عام وتوصيات عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 2000/1، ص. 12.

(10) لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، تقرير وتوصيات عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، 2000/1 ، ص. 12.

(11) ABOU-HAIDER Elias. Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques. Paris : Harmattan، 2000، p. 75.

(12) المصدر السابق.

(13) وزارة الاقتصاد، النشرة الاقتصادية الشهرية. أعداد مختلفة.

(14) المصدر السابق

(15) - http://www.sis.gov.eg/Ar/Politics/PInstitution/President/Inte view/000001/0401010300000000000974.htm

(16) الأهرام 4/3/2004.

(17) الأهرام 15/3/2004.

(18) البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، 2003.

(19) Ducros DUCROS Jean-claude. Sociologie financière. Paris : Presse universitaire de France، 1982. p. 77.

(20) محمود محمد على، رئيس مصلحة الضرائب على المبيعات، الأهرام، 8/5/1995.

(21) الأحرار 12/4/1991.

(22) سعيد الطويل، المصور 3/5/1991.

(23) الأهرام 12/4/1991.

(24) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، أعداد مختلفة.

(25) وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، يونيو 2008، ص 26.

(26) وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، أعداد مختلفة.

(27) محمود محمد على، رئيس مصلحة الضرائب على المبيعات، لقاء 8/11/2003.

(28) هذا ما أكد عليه رئيس الغرفة التجارية بالقاهرة، محمود العربي. لقاء 15/6/2003.

(29) محمود محمد علي، مرجع سابق.

(30) محمود العربي، المصدر السابق.

(31) البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

(32) رمضان صديق محمد، الضرائب بين الفكر المالي والقضاء الدستوري، دراسة تحليلية لأهم الأحكام بعدم الدستورية وآثارها. القاهرة، كلية الحقوق، جامعة حلوان، 1997.

(33) المصدر السابق.

(34) المصدر السابق.

(35) الأهرام 4/1/1998.

(36) الوفد 13/7/1998.

(37) المصدر السابق.

(38) هذا ما أكده لنا حسني جاد، رئيس إدارة البحوث بمصلحة الضرائب العامة، والرئيس الحالي لهذه المصلحة. لقاء في 13/2/2001.

(39) الوفد 13/7/1998.

(40) كل الشكر للصديقة مروة فاروق لمساهمتها في جمع وتحليل تلك البيانات.

(41) Economist، A brief history of tax، 1/29/2000، vol. 354 n° 8155، Special section p. 9، 2/3p.

(42) STEINMO Sven. The end of redistribution ? International pressures and domestic tax policy choices. Tax policy / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK، Northampton، MA، USA : An Elgar Reference Collection، 1998.

(43) المصدر السابق.

(44) PETERS Guy. The politics of taxation : A comparative perspective Oxford : Blackwell، 1991. p. 275

(45) SWANK، Duane. Funding the welfare state: globalization and the taxation of business in advanced market economies. Political Studies. Septembre 1998، vol. 46 n° 4، p. 671-93.

(46) TANZI، Vito. Globalization without a net. Foreign policy. Juillet/Aout 2001، n° 125، p. 78-80.

(47) SHOME Parthasarathi. Taxation in Latin America : Structural Trends and the Effect of Administration. Washington : IMF working papers، 1999.

(48) ASHER، Mukul. Globalization and Tax Systems. ASEAN Economic Bulletin، Avril 2001، vol. 18 n° 1، p. 119-140.

(49) المصدر السابق.

(50) وزارة المالية، الملامح العامة لمشروع قانون الضرائب على الدخل، بدون تاريخ.

(51) أنظر إلى تقرير غرفة التجارة الأمريكية بالقاهرة والتي رفعته لوزير المالية والتي أشارت إليه الأهرام الاقتصادي في عدد 22/10/2001.

(52) عبد الحميد عطا، وكيل وزارة المالية سابقاً، وخبير حزب التجمع في قضايا الضرائب.

(53) أنظر الدراسات الذي قام بها المركز المصري للدراسات الاقتصادية خاصة الآتية:

Samîha Fawzî et Hanaa Kheir el-Dine،Amâl Rafa'at، Marginal effective tax rates and investment decisions in Egypt، The Egyptian center for economic studies، working paper No. 45. Cairo 2000.

(54) الأهرام 4/7/1999.

(55) وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، يونيو 2008.

(56) أنظر الدراسات العديدة التي قام بها باتريك هاني، خاصة الجزء الثاني من رسالته للدكتوراه، HAENNI، Patrick. Banlieues indociles ? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire. Thèse de doctorat، Institut d'Études politiques de Paris، 2001.

(57) - HIBOUX Béatrice. De la privatisation des économies à la privatis tion des États. La privatisation des États / ed. par Béatrice HIBOUX. Paris : Karthala، 1999.¬ p. 25.

(58) VEYNE Paule. Le pain et le cirque. Paris : Seuil، 1976، p. 23.

(59) http://www.aba.org.eg/arabic/regulation/regulations.htm

(60) أنظر موقف جمعية رجال الأعمال المصريين، والذي أعلنته العديد من المرات: أشرف العتال، نائب رئيس لجنة الصادرات في جمعية رجال الأعمال المصريين. الأهرام الاقتصادي، 19/1/2004.

(61) الأهرام 18/12/2003.

(62) الأحرار 20/12/2003.

http://www.elakhbar.org.eg/issues/16425/0801.html

(63) الأهرام إبدو 4/2/2004.

(64) http://www.elakhbar.org.eg/issues/16425/0801.html

(65) وفقاً لمصادر Business today، March 2004.

(66) DE SOTO، Hernando. The mystery of capital. New York، Basic books، 2000

(67) المصدر السابق.

(68) الأهرام 19/1/2004.

(69) Business today، ibid.

(70) الأهرام 24/2/2004.

(71) Abdel Hakim El-Refai: 1929. Le mouvement de reforme des impôts. Paris، Librairie Général de Droit et de Jurisprudence.

(72) دستور جمهورية مصر العربية. - http://www.misr.gov.eg/arabic/laws/constittion/index.asp

(73) http://www.ahram.org.eg/archive/2004/1/12/FILE1.HTM

الفصل السادس

نهاية الدولة الريعية-الرعوية
وصعود الرأسمالية المصرية:
"البنية التحتية المالية" للديمقراطية

اعتمد النظام الاستبدادي المصري بقوة على أموال الدولة في الحفاظ على احتكاره للحكم. رأينا في الفصول السابقة كيف شحت موارد الدولة، وكيف اضطر النظام إلى تعديل سياساته لتنمية موارد الدولة، وكيف انتقل من السياسات ذات التكلفة السياسية المنخفضة إلى سياسات أكثر تكلفة. فإلى أي مدى يؤدي هذا الشح في الإيرادات الذي تعيش فيه الدولة المصرية إلى تهديد استقرار النظام السياسي المصري؟ وإلى أي مدى يؤدي اعتماد النظام المتزايد على المجتمع في تمويل الدولة إلى تعديل العلاقة بين نظام الحكم والمجتمع لصالح هذا الأخير. الأطروحة التي ندافع عنها في هذا الفصل هي أن الأزمة المالية للدولة ومحاولات النظام للخروج منها تزيد من فرص التغيير السياسي. ذلك لأن الأزمة تؤدي إلى تراخي آليات السيطرة المبنية على المال من ناحية، كما تؤدي إلى زيادة القوة النسبية للرأسمالية ولبعض قطاعات الطبقة الوسطى على حساب الدولة. سنقدم في هذا الفصل قراءة للمشهد السياسي المصري في السنوات الأخيرة، بتركيز خاص على الانتخابات البرلمانية، وهو الأمر الذي سيوضح التغير العميق الذي يصيب السياسة المصرية جراء التحولات المهمة في اقتصاد مصر السياسي. لكننا سنبدأ هذا الفصل بنقاش مختصر للنظريات التي عالجت علاقة مالية الدولة بطبيعة النظام السياسي.

الريع = الاستبداد والضرائب = الديمقراطية

تؤكد أطروحة الدولة الريعية، التي صاغها حازم الببلاوي وجياكومو لوتشياني[1]، على وجود علاقة سببية بين مصادر إيرادات الدولة وطبيعتها السياسية : الإيرادات الريعية تخلق دولة سلطوية authoritarian، والإيرادات الضريبية تصنع دولة ديمقراطية. لماذا ؟ وفقا للنظرية، الدولة الريعية غنية، لا تحتاج لمجتمعها لكي تستقطع منه ضرائب، بل مجتمعها هو الذي يحتاجها لكي يأخذ منها كل شيء.. الدخول والوظائف والرعاية، الخ. نحن هنا أمام دولة تتوفر لها مصادر مالية هائلة مثل دول الخليج. وهذا ما يجعلها في موقع القوة أمام مجتمعها. ولذلك فهي تتسلط عليه. هذا بخلاف المجتمعات التي تنفق على دولها. الدولة هناك تحتاج للمجتمع من أجل تمويل نفقاتها. لذلك فالمجتمع يقف من الدولة موقف الندية، ويكون مهموماً بالرقابة والإشراف عليها. والمسألة بسيطة، من يعطي، له سلطان على من يأخذ. ينطبق هذا على علاقات الأفراد ببعضهم البعض، كما ينطبق على علاقات الدولة بالمجتمع.

ماذا يحدث عندما تفتقر الدولة الريعية، عندما تتناقص إيراداتها وتعاني من العجز؟ سيكون على هذه الدولة أن تلجأ للمجتمع لطلب الضرائب، وحينها ستأتي فرصة هذا المجتمع لكي يفرض عليها أن تستمع له، أن تحترمه، وأن تقدم له كشف حساب بالأموال التي تستقطعها منه. أي أنها ستفرض عليها ما يسمى بالديمقراطية. هذا ما تقوله أطروحة الدولة الريعية التي صاغها الببلاوي ولوتشياني. وهي أطروحة بسيطة ومنطقية. هي أهم إسهام قدمه حقل دراسات الشرق الأوسط لنظريات الاقتصاد السياسي، حين لفت انتباه نظريات التحول الديمقراطي إلى أهمية المتغير الخاص بموارد الدولة في صنع أو إجهاض الديمقراطية.

أطروحة الإيرادات الريعية كمنتجة للاستبداد لاقت انتشاراً خارج إطار حقل الدراسات العربية والشرق الأوسطية. فمايك مور[2] يردد نفس الفكرة عندما يقول أن الطبيعة الريعية للدولة تؤدي إلى "التخلف السياسي". لأن الدولة هنا لا تحتاج لبيروقراطية كفئة إلا في مجالات محدودة، خاصة المجال الأمني. أما الدول التي تعيش على الضرائب

فهي تحتاج لبيروقراطية متطورة، قائمة على معيار الكفاءة. وهي تحتاج أيضاً إلى معرفة وثيقة بالنشاطات الاقتصادية في المجتمع حتى تستطيع أن تلاحقها بالضرائب. وهذه المعرفة تكون لازمة لصياغة سياسات تنموية. لأنك لا يمكن أن تصوغ سياسات لأطراف لا تعرف عنها الكثير. أضف إلى ذلك أن الدولة في هذا النموذج ستكون مصالحها مرتبطة بالنمو والازدهار في الإنتاج، لأن كل نمو في هذا المجال يؤدي بالضرورة إلى زيادة إيرادات الدولة. [3]

فكرة الضرائب كمنتجة للديمقراطية نجدها أيضاً في حقل الدراسات السوسيولوجية التاريخية. فتطور الديمقراطية في أوروبا وأمريكا كان مرتبطاً بصراعات خاضتها فئات اجتماعية مع الدولة حول موضوع الضرائب. وهو الأمر الذي يمكن تلخيصه في الشعار الأمريكي الشهير: لا ضرائب بدون تمثيل سياسي - no taxation without representation. شارلز تيلي[4] على سبيل المثال يبين ذلك عن طريق دراسة دور الحروب في تكوين الدولة الحديثة في أوروبا. فالحرب تحتاج بالضرورة لموارد مالية. وهي بذلك تدفع الدولة لاستهداف المجتمع كي تأخذ من الضرائب. وفي إطار هذه العملية تضطر الدولة للتفاوض مع السكان والجماعات من أجل الحصول على جانب من دخولها، الأمر الذي يؤدي إلى تقديم الدولة لتنازلات لصالح المجتمع. بالإضافة إلى ذلك فإن الحاجة لاستقطاع الضرائب وأيضاً الحاجة لإدارة الموارد التي تتولد من ذلك يؤدي إلى تكوين بيروقراطيات حديثة تقوم على مبدأ الكفاءة meritocracy.[5]

نقد وتطوير أطروحة الدولة الريعية

إذا كانت إيرادات الدولة الريعية هي التي تؤدي إلى الطابع السلطوي للدولة، فكيف لنا في هذا الحالة أن نفسر حقيقة أن هناك دول سلطوية غير ريعية ؟ هذا الاعتراض يقدمه هيرب[6] على أطروحة الببلاوي ولوتشياني. وهو يضيف أن الدولة العربية عموماً سلطوية، أكانت ريعية أو غير ريعية. وهو الرأي الذي يميل إليه أيضاً بعض المتخصصين في العالم العربي مثل نزيه الأيوبي[7] وآلان رتشاردز وجون وتربري[8]. أما موتسوناجا فيرفض أي أطروحات عامة عن إيرادات ريعية تنتج التسلط. ويؤكد أن مالية الدولة لا تفسر كل شيء وأنه لكي

نعرف إلى أي مدى هي تعوق تطور الديمقراطية يجب أن ندرس بالتفصيل الظروف التي تحيط بمالية الدولة وكيف تستخدم في إعادة إنتاج الاستبداد. كاردان يقدم تحفظاً هاماً على فكرة الدولة الريعية حين قام بدراسة ثلاثة حالات لدول ريعية، السعودية وإيران وفنزويلا، وخلص إلى أن الدول الثلاثة لها أنماط مختلفة من النظم السياسية. إذن ليس هناك نمط سياسي عام للدول يسمى بالنمط الريعي. [9]

من الصحيح أن الدولة العربية عموماً سلطوية، أكانت ريعية أو غير ريعية. لكن الحق يقال، أن الريع النفطي قد طال كل البلدان العربية، حتى غير المنتجة له، وذلك عن طريق المساعدات التي كانت الدول النفطية تقدمها للدول غير النفطية، أو عن طريق هجرة العمالة. وفي الحالتين كان الريع النفطي يلعب دوراً في الاستقرار السياسي، حيث إنه في الحالة الأولى كان يقدم موارد للنظم السلطوية غير الريعية، وفي الحالة الثانية كان ينمي الحلول الفردية للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية، والتي بمقتضاها تسعى الفئات المحرومة للهجرة إلى النفط بدلاً من محاولة التأثير على النظم السياسية في بلدانها.

لكن يظل أن الانتقادات التي أشرنا إليها أعلاه لابد وأن تقلل من القدرة التفسيرية لأطروحة الدولة الريعية. فالسلطوية السياسية لها مصادر أخرى غير إيرادات الدولة. والديمقراطية أيضاً لها منابع غير الصراع بين الدولة والمجتمع حول الضرائب. والحقيقة أن محاولات تفسير التسلط فقط بواسطة مالية الدولة يؤدي في بعض الأحيان إلى نتائج كاريكاتورية، مثل التي قدمها وانتشكون وجنسن[10] في بحث يستخدم التحليل الإحصائي المقارن. فهما لا يؤكدان فقط على العلاقة السببية بين الموارد الريعية والطابع التسلطي للدولة، ولكنهما صاغا هذه العلاقة في شكل رياضي: عندما تزيد إيرادات الدولة الريعية بنسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي فهذا يؤدي إلى زيادة احتمالية الميل السلطوي للدولة بنسبة 8%. هذه الطريقة في التحليل لا تنظر للتطور الاجتماعي بوصفه عملية تاريخية معقدة تشارك فيها متغيرات عديدة.

ولكن ماذا لو حاولنا التخفيف من الطموح التفسيري لأطروحة الدولة الريعية؟ ماذا لو أعدنا صياغة أطروحة الدولة الريعية لكي تقول أن الإيرادات الريعية تساعد على التسلط،

مع التأكيد على أن الاستبداد له مصادر أخرى غير المال. ولكي تقول أن جفاف الريع وزيادة الضرائب يساعد على نمو المطالب الديمقراطية. مع التأكيد على أن للديمقراطية منابع أخرى غير الرغبة في الرقابة على المال العام. الحقيقة أن أطروحة الدولة الريعية تعاني من التبسيط الذي يصيب كل النظريات التي تحاول تفسير السياسة بالاقتصاد. كأن نقول أن الفقر والبطالة والتهميش يؤدي بالضرورة إلى الثورة. وكأن نقول أن التنمية الاقتصادية تؤدي بالضرورة إلى التحول الديمقراطي. إنها مقولات تنزع عن المجال السياسي كل استقلالية. ربما تكون أهم إسهامات عالم الاجتماع الفرنسي بيير بورديو(11) هي تطويره لنظرية الحقول الاجتماعية social fields ، والتي تنظر للمجتمع باعتباره يتشكل من مجموعة من الحقول (الحقل الاقتصادي، السياسي، الثقافي) التي، مع كونها تمارس تأثيرات متبادلة، إلا أن كل حقل يخضع لأليات تطوره الخاصة.

بالإضافة إلى هذه الانتقادات، تقدم الحالة المصرية التي درسناها بعض التحفظات على أطروحة الدولة الريعية. تفترض الأطروحة ضمنياً أن تناقص الريع يؤدي إلى لجوء الدولة بالضرورة لفرض ضرائب. وهذا افتراض خاطئ، لأن النظام التسلطي يلجأ عادة إلى وسائل أخرى لتعويض الريع، مثل تشجيع رجال الأعمال على المساهمة في تمويل الدولة، بدفع التبرعات وبالقيام بوظائف كانت الدولة تضطلع بها من قبل. هذا ما بيناه في الفصل السابق كما في الفصل الخاص بالمستوى المحلي من الدولة. أضف إلى ذلك أن الحالة المصرية تبين أن الضرائب التي سيضطر النظام المأزوم إلى فرضها لا تكون بالضرورة ضرائب على الدخل، تلك الضرائب التي تعتبر أكثر الضرائب إثارة للمقاومة والرفض وأقواها أثراً في إنتاج المطالب الديمقراطية، كما أشارت مارجريت ليفي. تعتقد ليفي أن الضرائب على الدخل تتميز بصعوبة تحصيلها لأن الدخل أقل شفافية من الأملاك أو من واقعة الاستهلاك التي تفرض عليها ضرائب المبيعات sales taxes. لذلك فهذا النوع من الضرائب يحتاج إلى حد أدني من القبول والتوافق بين المجتمع والدولة. تبين الحالة المصرية أن النظام حين اضطر إلى فرض ضرائب، لجأ إلى الضرائب على الاستهلاك (ضرائب المبيعات) أو الرسوم. وهو لم يلتفت لتنمية إيراداته من الضرائب على الدخل إلا بعد وقت طويل، في عام 2001، وذلك

حين بدأ مدحت حسانين وزير المالية السابق في إعداد قانون جديد لإصلاح نظام الضرائب على الدخل.

هناك تحفظ آخر تطرحه الحالة المصرية على أطروحة الدولة الريعية. تفترض هذه الأطروحة أن زيادة الصراع بين المجتمع والدولة على الضرائب المتزايدة سيؤدي إلى نمو المطالب الديمقراطية داخل المجتمع سواء للحد من ميل جباية للدولة أو للرقابة والإشراف على الأموال المتزايدة التي تستقطعها الدولة من المجتمع. وهذه الفكرة منطقية ولكنها لا تعطى وزناً كافياً لقدرات النظم الاستبدادية على احتواء المعارضة لها وعلى صرفها في قنوات غير سياسية. هذا ما رأيناه في ميل النظام المصري إلى دفع القوى المناهضة للجباية في ساحات القضاء، وهو الأمر الذي نجح جزئياً في تحقيقه عن طريق خنق المجال السياسي وأيضاً عن طريق منح السلطة القضائية القدرة على كبح تجاوزات السلطة التنفيذية. ولجوء المجتمع إلى "النضال القانوني" عوضا عن النضال السياسي ضد النظام السياسي يؤدي بالضرورة إلى تفتيت القوى المناهضة للنظام. لأن "النضال القانوني" لا يحتاج إلى تعبئة وتجميع المناهضين للنظام، لكنه يتطلب فقط اللجوء إلى محامين أكفاء.

وأخيراً مشكلة أطروحة الدولة الريعية أنها تطرح مراحل التطور الآتية: نهاية الدولة الريعية ← فرض ضرائب على المواطنين ← اتجاه المواطنين إلى رفع مطالب ديمقراطية. بعبارة أخرى فإن نهاية الدولة الريعية تؤدي إلى الديمقراطية عن طريق "انتفاضة" دافعي الضرائب. لكن الأمور يمكن أن تسير بشكل آخر: نهاية الدولة الريعية ← تقلص قدرات النظام السياسي على السيطرة ← صعود قوى اجتماعية ← زيادة إمكانيات التغيير السياسي. في هذا النموذج التغيير السياسي لا يأتي من خلال المعارضة للضرائب ولكن من خلال نمو وصعود فئات وقوى اجتماعية على حساب النظام والدولة.

نموذج بديل لدراسة العلاقة بين الريع والديمقراطية

رأينا أن أطروحة الدولة الريعية تتميز بالتبسيط. النتيجة التي نخلص إليها الآن هي أن بيان تأثير نهاية الدولة الريعية على التطور الديمقراطي لابد وأن ينطلق من نظريات الاقتصاد

السياسي للديمقراطية التي تطرح تصوراً عاماً عن علاقة التحولات الاقتصادية والاجتماعية بالتغيير السياسي. سنلجأ في دراستنا هذه إلى نموذج هوبر وروشيميور[12]، وهو نموذج بنائي- طبقي class-structural يحاول أن يبحث عن أصول الديمقراطية في تطور علاقات الطبقات والفئات الاجتماعية بعضها بالبعض، كما بعلاقتها بالدولة. الديمقراطية بالنسبة لهما تتعلق بإعادة اقتسام للقوة في البلاد بين المجتمع والدولة. وهي تأتي بفضل عدة عوامل:

العامل الأول: يخص توازن القوى بين الدولة وما يسمى بالمجتمع المدني. المجتمع المدني مستخدم هنا بالمعنى الواسع الذي يضم كل منظمات تمثيل المصالح الاجتماعية مثل النقابات واتحادات العمال ورجال الأعمال. يجب أن تنمو قوة هذا المجتمع لكي تناهض قوة الدولة. الدولة المستقلة عن المجتمع والممتلكة لموارد مادية وبشرية كثيرة ليست مرشحة لأن تتراجع أمام قوى ديمقراطية.

العامل الثاني: هنا هو سيطرة الدولة على المجال الديني. فتحالف قوى بين الدولة والمؤسسة الدينية لابد وأن يدعم من قوة الدولة. تحرر المجال الديني من سيطرة الدولة يساعد على التحول الديمقراطي.

العامل الثالث: هو النظام الاقتصادي والسياسي العالمي. هذا النظام يؤثر على العاملين السابقين ويحدد نطاق اختيارات الفاعلين على المستوى الوطني.

سنركز هنا على العامل الأول فقط دون العاملين الثاني والثالث لأنهما يخرجان عن موضوع الدراسة ويحتاجان أن يُفرد لهما بحثاً مستقلاً. في هذا القسم سندرس كيف يؤثر أفول الدولة الريعية/الرعوية على علاقات القوى بين الدولة من ناحية والفئات الاجتماعية من جانب آخر.

الحالة المصرية: زيادة التسلط وتراخي النظام

في كتابه "الوهم الكبير"[13]، يقدم ابرهارد كينلي مؤشرات عديدة توضح زيادة الميل التسلطي للنظام السياسي المصري في التسعينيات عنه في الثمانينيات: فمن التضييق على حرية الصحافة، الأمر الذي وصل إلى أوجه في عام 1995 مع محاولات تمرير قانون الصحافة

رقم 93، ومن اللجوء إلى محاكمات استثنائية للإخوان المسلمين بعد أن كان النظام قد ترك لهم نسبياً حرية حركة في الثمانينيات، ومن تغيير نظام اختيار العمد من الانتخاب إلى التعيين، ومن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا سنة 1998 لكي لا تسري أحكامها بأثر رجعي (أوضحنا في الفصل السابق أن ذلك كان له علاقة بالضريبة على المصريين العاملين في الخارج).

هذا الميل إلى تنامي السيطرة الأمنية يميز النظم السلطوية في مرحلة خوارها وأفولها، وهو يعكس ضعف النظام السياسي في مواجهة تنامي نفوذ بعض الفئات الاجتماعية. الدولة المصرية التي يقوم عليها النظام السلطوي تقلصت مواردها، وهو الأمر الذي يغير من علاقة النظام بالفئات الاجتماعية. سنناقش في هذا القسم التغير الذي يلحق بتوازن القوى بين النظام من جانب، وبعض الفئات الاجتماعية، من جانب آخر. هذه الفئات هي الرأسمالية، الطبقة الوسطى والطبقة العاملة. إعادة صياغة علاقات القوى بين النظام والفئات الاجتماعية لصالح هذه الفئات يفتح الطريق أمام التغيير السياسي في مصر.

الرأسمالية المصرية: طبقة صاعدة

أدى تدهور الإيرادات الريعية للدولة المصرية إلى تعديل في توازن القوى بين النظام والرأسمالية لصالح الأخيرة. باستثناء سنوات التسعينيات الأولى التي شهدت زيادة في إيرادات الدولة وبالتالي في نفقاتها، يميل وزن الدولة في الاقتصاد إلى الانخفاض منذ منتصف الثمانينيات. فيسيطر القطاع الخاص على موارد مادية وبشرية أكثر فأكثر. هذان العنصران - الموارد المالية والبشرية - هما العنصران الأكثر أهمية في التعبئة السياسية في مصر. رجال الأعمال ينجحون في السياسة المصرية بالمال الذي يشتري الأنصار والأصوات ويشتري أيضاً تعاون البيروقراطية المسيطرة.

النظام يعتمد، هو أيضاً، على المال والخدمات في شراء التأييد السياسي. وهذا ميراث ناصري بامتياز.. أن يحصل النظام على التأييد بواسطة توزيع بعض المكاسب المادية، مثل الوظائف والخدمات الاجتماعية. فمرشح الحزب الوطني ينجح في الانتخابات البرلمانية،

إن لم يكن بالتزوير فبفضل علاقاته القوية بمؤسسات الدولة التي تتيح له تقديم خدمات إلى أهالي دائرته. الحزب الوطني لا يستطيع أن يحشد مظاهرة إلا بعد أن يدفع الثمن مقدماً للمشاركين فيها. انظر على سبيل المثال إلى المظاهرة التي نظمها الحزب الوطني ضد الحرب الأمريكية على العراق في إستاد القاهرة عام 2003 : أتوبيسات تحمل بعض موظفي وعمال الدولة إلى الإستاد، وأجازة مدفوعة الأجر في هذا اليوم، هذا بالإضافة إلى وجبة ومكافأة مالية.

ولكن بفعل تناقص إيرادات الدولة تدهورت "القوة الشرائية السياسية" للنظام. الدولة لا تستطيع أن تتوسع إلا بخلق الوظائف الوهمية المنخفضة الأجر. والنظام لا يستطيع شراء أنصار جدد. هو يحاول فقط أن يحافظ على أنصاره: حوالي 5 مليون مواطن يعملون بالدولة. الجزء الأكبر من هذه الفئة لا يعطي للنظام إلا تأييداً سلبياً، أي يعطيه الخضوع. قلة قليلة تكون مستعدة لتقديم تأييد إيجابي للنظام، لأن لها فيه مصالح حقيقية. يترافق تدهور "القوة الشرائية السياسية" للدولة مع زيادة "القوة الشرائية السياسية" لرجال الأعمال. لقد حاول النظام أن يجد في الدور الاجتماعي لرجال الأعمال تعويضاً عن انخفاض دوره الاجتماعي. ولكنه اضطر أن يدفع ثمناً لذلك، وهو ضعف سيطرته المركزية على توزيع الخدمات الاجتماعية. انتخابات مجلس شعب 2000 و2005 تقدم الدليل على ذلك.

انتخابات 2000: المال يسيطر على السياسة

جرت انتخابات مجلس الشعب لعام 2000 تحت رقابة قضائية لم تعرفها الانتخابات التشريعية التي سبقتها. جاء ذلك في أعقاب حكم المحكمة الدستورية العليا بوجوب الإشراف القضائي على الانتخابات. صحيح أن الإشراف القضائي كان غير مكتمل لأن لجان الانتخاب الابتدائية لم تكن تحت إشراف القضاة، لكن هذا الإشراف غير الكامل أدي إلى تقليص معدل التزوير. لهذا السبب أعطت هذه الانتخابات صورة معبرة، إلى حد ما، عن الخريطة السياسية المصرية في بداية القرن الواحد والعشرين[14].

أهم شيء أثبتته هذه الانتخابات كان الضعف الشديد للأحزاب المصرية، بما فيها الحزب

الوطني الحاكم. لأول مرة في تاريخه لا ينجح الحزب الوطني الحاكم في الحصول على ثلثي مقاعد مجلس الشعب. بل زاد على ذلك أنه لم يحصل على أكثر من 40% من الأصوات.

لم يحقق الحزب الوطني الأغلبية في مجلس الشعب إلا بعض انضمام "المستقلين" إليه. تعثر الحزب الوطني في هذه الانتخابات لم يحدث لصالح أحزاب المعارضة. فهذه الأحزاب لم تحصل مجتمعة إلا على 16 مقعد في المجلس (3،6%). لقد فقد النظام الحاكم جانباً من قدرته على فرض مرشحيه في الانتخابات. وهو الأمر الجديد في السياسة المصرية. الحقيقة أن تعثر الحزب الوطني في هذه الانتخابات له مغزى كبير. لا يقلل منه كثيراً أن معظم "المستقلين" الذين نجحوا هم أصلاً أعضاء في الحزب الوطني، وأن أغلبيتهم الساحقة عادت وانضمت لهذا الحزب. كما لا يقلل منه ما يقال عن وجود انقسامات داخل الحزب الوطني جعلت اختيار مرشحي الحزب مسألة صعبة وغير مبنية على التوافق. المهم أن هناك عدد كبير من المستقلين نجحوا في انتزاع مقاعدهم بالرغم من أنهم لم يكونوا المرشحين الرسميين للحزب الوطني. وهذا شيء يستحق التوقف عنده.

بالإضافة إلى "المستقلين"، كانت الفئة الثانية التي حققت نجاحاً كبيراً في هذه الانتخابات هم رجال الأعمال الذين انتزعوا 77 مقعداً عام 2000، في مقابل 37 في عام 1995. [15] لم تشهد انتخابات نيابية في مصر إنفاقاً على الحملات الانتخابية في حجم ما حدث في انتخابات 2000. وقد كان واضحاً أن المال كمصدر للقوة السياسية حقق بعض التقدم على حساب العلاقات بجهاز الدولة. حالة مرشح الظاهر، رامي لكح، كاشفة جداً. ففي مواجهة خصمه، عبد الأحد جمال الدين، كان لكح يعاني من نقطتين ضعف: النقطة الأولي هو انتمائه لأقلية الأقلية، فهو مسيحي كاثوليكي. نقطة الضعف الثانية كانت افتقاده للنفوذ السياسي الذي كان يحظى به عبد الأحد جمال الدين، المرشح الرسمي للحزب الوطني، والرئيس الأسبق للمجلس الأعلى للشباب والرياضة. ولكن لكح كان له مصدر هائل للقوة لم يتوفر لمنافسه، وهو كونه من كبار رجال الأعمال والذي تتعدى استثماراته المليار جنيه. وقد أنفق رامي لكح بسخاء على الحملة الانتخابية وعلى أهالي الدائرة، وبذلك نجح في انتزاع مقعد الظاهر.

صعود رجال الأعمال في برلمان سنة 2000 لا يتوقف على تواجدهم الكمي ولكن يشمل أيضاً تنامي الدور الذي يلعبونه في مجلس الشعب. للمرة الأولى منذ وصول الضباط الأحرار إلى السلطة عام 1952 شغل رجال أعمال منصب رئاسة لجان بمجلس الشعب، كان أهمها لجنة الخطة والموازنة التي تولى مسئوليتها أحمد عز. هذه اللجان لا تحظى بدور كبير في صنع السياسات العامة في مصر. والحقيقة أن ضعفها نابع من ضعف البرلمان نفسه. فكما هو معروف السلطة التنفيذية في مصر هي المهيمنة على صنع القرار. فالذي يصوغ السياسة المالية هو وزير المالية، وليس رئيس لجنة الخطة والموازنة في مجلس الشعب. على الرغم من ذلك، فإن هذه اللجان لها قيمة رمزية كبيرة. فهي تعادل في مدلولها الرمزي منصب الوزير. أضف إلى ذلك أن دور بعض هذه اللجان في تصاعد مستمر بعد أن سيطر عليها سياسيون من مجموعة جمال مبارك، مثل حسام بدراوي وأحمد عز.

انتخابات 2005: مزيد من سيطرة المال على السياسة

لقد أكدت نتائج انتخابات 2005 بما لا يدع مجالاً للشك ما كشفت عنه انتخابات 2000 من تنامي نفوذ رجال الأعمال في السياسة المصرية. فقد حصد رجال الأعمال 22% من مقاعد هذا المجلس الأخير، في مقابل 17% في مجلس 2000 و12% فقط في مجلس 1995[16] وكانت الظاهرة اللافتة للانتباه بشكل استثنائي في انتخابات 2005 هي الزيادة غير المسبوقة في حجم الرشاوي الانتخابية كما رصدت تقارير الجهات التي راقبت عمليات التصويت، وهو الأمر الذي انعكس في ارتفاع غير عادي لسعر الصوت الانتخابي. فقد أشارت بعض التقارير إلى وصول الصوت في بعض الأحيان إلى ما يفوق 500 جنيه في دوائر مثل مدينة نصر التي شهدت منافسة محتدمة بين عدد من رجال الأعمال على رأسهم فوزي السيد ومصطفي السلاب.[17] وعندما يكون مقعد البرلمان سلعة تباع وتشترى يصبح له سعر، وبهذا فهو يخضع لقانون العرض والطلب. ومن هنا يمكن تفسير ارتفاع أسعار الأصوات في انتخابات 2005 بذلك بقانون. فمن ناحية العرض، يبدو أن الأفراد العارضين لأصواتهم زاد بشكل كبير. وهذا له علاقة بالحد من عمليات التزوير بفضل الرقابة القضائية

على الانتخابات. فالتزوير يهدر أية قيمة للصوت الانتخابي، بحيث يصبح شراؤه مضيعة للمال. فلماذا يشتري المرشح أصوات الناخبين فإذا كان بإمكانه أن يحصل عليها بتسويد البطاقات؟ لا شك أن الحد من التزوير جعل للأصوات قيمة في "سوق" الانتخابات. ومن المنطقي أن يشعر الناس بزيادة قيمة أصواتهم فلا يتحركون لبيع أصواتهم إلا في مقابل سعر معقول. بالإضافة إلى ذلك فإن تفاقم البطالة أزمة الكساد التي ضربت الاقتصاد المصري منذ نهاية التسعينيات جعلت من المنطقي زيادة أعداد عارضي بيع أصواتهم. أما من ناحية الطلب على شراء الأصوات، فقد زاد هو أيضاً. ويرجع ذلك بالمثل إلى الحد من التزوير داخل اللجان، الأمر الذي جعل من شراء الأصوات خياراً أساسياً للحصول على مقعد في البرلمان بالنسبة لمن يفتقد الشعبية. بالإضافة إلى ذلك فإن زيادة أعداد رجال الأعمال الطالبين لمقاعد في البرلمان، سواء لزيادة أعدادهم أو لزيادة الساعين منهم إلى الحصانة البرلمانية، قد أدت إلى ارتفاع حدة المنافسة على الأصوات، وبالتالي ارتفاع أسعار الصوت.

أحد أهم نتائج انتخابات 2005 كان النجاح غير المسبوق الذي حققته جماعة الإخوان المسلمين التي انتزعت 88 مقعدا في منافسة شرسة مع مرشحي الحزب الوطني، وهو النجاح الذي يؤكد بدوره الدور غير المسبوق الذي لعبه المال في الانتخابات الأخيرة. فجماعة الإخوان هي أغنى جماعة سياسية في مصر، وهي نجحت في ربط مجموعات كبيرة من الناخبين بشبكات من الخدمات والصدقات. تشير أحد تقارير جمعيات حقوق الإنسان التي راقبت انتخابات 2005 أن حجم الدعاية الانتخابية التي قامت بها الجماعة كان هائلاً من أوراق دعاية ملونة وفاخرة، ومن لافتات متنوعة الحجم والطول، وكذلك بوسترات غطت كل مكان في الدوائر، هذا بالإضافة إلى مسيرات حاشدة ضمت ما بين الألف والثلاثة آلاف بما يعنيه ذلك من تكلفة كبيرة في نقلهم. هذا بالإضافة إلى الهدايا وحفلات الإفطار وحقائب رمضان وتموين العيد في الأيام الأخيرة من ذلك الشهر، ومطبوع على الحقائب – حسب كل دائرة – اسم المرشح وصفته ورمزه بالإضافة إلى الشعار الديني لحملة الجماعة "الإسلام هو الحل".[18]

وفي الوقت الذي زاد فيه حضور رجال الأعمال في البرلمان قل فيه تمثيل العمال إلى 4%

فقط من إجمالي المقاعد، وبذلك تكون نسبتهم في برلمان 2005 قد انخفضت عن برلمان 2000 والذي كان لهم فيه 7،5% من إجمالي المقاعد.[19] والحقيقة أن تناقص نسبة العمال في مجلس الشعب لا تعكس فقط ضعف قدرة العمال بمواردهم المحدودة على المنافسة على المقاعد، وإنما تعكس أيضاً تناقص نسبة العمال الذين رشحهم الحزب الوطني الحاكم. فهو لم يرشح من قيادات الاتحاد العام لنقابات العمال إلا أربعة فقط. وقد أثارت محدودية عدد العمال المرشحين على قوائم الحزب الوطني استياءً شديداً في أوساط الاتحاد العام[20].

وقد تركز الاستياء في مواجهة ما يسمى بالجناح الجديد في الحزب الوطني القريب من رجال الأعمال والذي يتزعمه جمال مبارك نجل الرئيس. والحقيقة أن تراجع نسبة قيادات الاتحاد المدعومين من الحزب الوطني يعكس بشكل مباشر التحولات التي تلحق بهذا الحزب وتجعله مع مرور الوقت حزباً يسيطر عليه بعض رجال الأعمال. ومن هذا المنطلق، فإن انخفاض عدد العمال الذين يحملهم الحزب الوطني معه إلى البرلمان، هو نتاج لعملية بدأت منذ عدة سنوات تهدف إلى بعث الحياة في الحزب الوطني من خلال دمج مجموعات من رجال الأعمال فيه. وقد تجلى تراجع نفوذ قيادات الاتحاد العام لنقابات العمال في الحزب الوطني بشكل سافر في سقوط رئيس هذا الاتحاد، السيد راشد، في دائرة سيدي جابر بالإسكندرية. في الوقت نفسه شهدت الانتخابات الأخيرة سقوط رموزاً نقابية عمالية مهمة في مجالس الشعب السابقة مثل البدري الفرغلي، نائب حزب التجمع اليساري، في بورسعيد. ومن الجدير بالتسجيل هو قيام فرغلي بتفسير سقوطه بتحالف المال ضده.

الحزب الوطني "يتبرجز"

تظل المناصب العليا في الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم في يد البيروقراطية العليا. فلا يزال رئيسه هو حسني مبارك، الضابط السابق بالقوات الجوية، ولا يزال أمينه العام صفوت الشريف، ضابط المخابرات السابق. كما تظل معظم قياداته من السياسيين المحترفين الذين تربوا سياسياً في أروقة الحزب الواحد، سواء كان اسمه الاتحاد الاشتراكي، أو حزب مصر العربي الاشتراكي أو الحزب الوطني الديمقراطي. الحقيقة أن الحزب الوطني هو الامتداد الطبيعي للاتحاد الاشتراكي العربي الذي أسسه الرئيس جمال عبد الناصر في الخمسينيات،

حتى لو كانت التوجهات والسياسات الاقتصادية والاجتماعية لهذا الحزب قد تغيرت. فهو يظل حزب مركزي يدار من أعلى ويتم اختيار القيادات فيه بالتعيين وليس بالانتخاب[21]. لا يمتلك الحزب إيديولوجية واضحة ومتماسكة، وهو يدعي تمثيل كل المصالح الاجتماعية بداية من محدودي الدخل ووصولاً إلى الرأسمالية العليا. وهذا واضح من عضويته التي تحتوى رجل الأعمال الذي ينضم للحزب كوسيلة لكسب الدعم السياسي لمشاريعه الاستثمارية، كما تضم المتعطل عن العمل الذي يبحث داخل الحزب عن رخصة لكشك سجائر. إنه الامتداد الطبيعي "لتحالف قوى الشعب العامل" الذي كان النظام الناصري يحكم باسمه في الستينيات، والذي كان يحاول دمج العديد من الفئات الاجتماعية في تحالف بقيادة بيروقراطية الدولة.

على أن الحزب الوطني يتعرض منذ سنوات للتغير. عنوان هذا التغير هو صعود نفوذ أمانة السياسات التي يقودها جمال مبارك ابن الرئيس. وهي أمانة تضم مجموعة تتميز بالتوجهات الاقتصادية الليبرالية وبالرغبة في اندماج أكثر قوة لمصر في النظام الاقتصادي العالمي. التفسير الشائع لصعود أمانة السياسات هو تمهيد التربة لكي يخلف جمال أبيه في رئاسة الجمهورية، وهو الذي نفاه الرئيس مبارك أكثر من مرة. ولكن التيارات المعارضة لمبارك وابنه لا زالت ترى العديد من الشواهد التي تؤكد أن هناك نية لمحاولة الدفع بجمال إلى منصب الرئيس. على أن قضية جمال مبارك، في نظرنا، تتعدى قصة ابن رئيس دولة يحاول أن يخلف أبيه في الحكم. القضية تكشف عن تغيرات عميقة في التوازن الاجتماعي-السياسي داخل البلاد. صعود أمانة السياسات يعكس صعود الرأسمالية المصرية، كما أنه محاولة لاحتواء هذا الصعود في إطار النظام القائم.

صعود الرأسمالية المصرية لا يتأسس فقط على تنامي سيطرتها على الموارد المالية والبشرية، ولكن أيضاً على استحواذها على موارد فكرية ضخمة. فإيديولوجية السوق هي الإيديولوجية المهيمنة في مصر منذ التسعينيات، وهي ترتكز على تحول فكري وسياسي على المستوى العالمي، وعلى ترسانة قوية من الأفكار والنظريات تنتجها مؤسسات دولية. لقد سلم النظام السياسي المصري بهذه الإيديولوجية منذ السبعينيات. هكذا أصبح القطاع

الخاص هو المنوط به القيام بعملية التنمية. التحفظين الأساسين للنظام السياسي المصري لا يزالا أولاً "مراعاة اعتبارات الأمن القومي" الذي تتم ترجمته أساساً في الحيلولة دون امتلاك الأجانب (بالذات الإسرائيليين) لأية مشروعات اقتصادية "إستراتيجية" بالإضافة إلى "مراعاة البعد الاجتماعي" في السياسات الاقتصادية، أي أن يكون لأجهزة الأمن السياسي سلطة الفيتو على أية قرارات اقتصادية من شأنها أن تحدث هزات مفاجئة وحادة في مستوى معيشة فئات اجتماعية قد تعبر عن سخطها بأشكال عنيفة مثلما حدث في يناير 1977 حينما شهدت مصر أعنف انتفاضة جماهيرية منذ انقلاب 1952 رداً على قرارات رفع أسعار السلع الأساسية الذي اتخذتها الحكومة آنذاك بمقتضى اتفاقية مع صندوق النقد الدولي. ولكن بغض النظر عن "الاعتبارات الاجتماعية" و"مقتضيات الأمن القومي" تمارس إيديولوجيا السوق هيمنة كبيرة على عقل النخبة المصرية. لا يقلل من هيمنة إيديولوجية السوق أن الإعلام الرسمي و"المستقل" لا يزال يوجه سهامه في بعض الأحيان للرأسمالية المصرية. ولكن هذه السهام لا تزيد عن هجوم أخلاقي على هذه الرأسمالية بسبب طابعها "الطفيلي" أو ميلها للإنفاق البذخي أو فسادها الأخلاقي. ولكن حين يأتي الوقت للحديث الجدي عن السياسات الاقتصادية تظل سياسيات السوق هي الفكرة المهيمنة على النقاش العام في مصر.

نحن نضع إذن صعود أمانة السياسات في الحزب الوطني في إطار التحولات التي تشهدها مصر والتي زادت من قوة ونفوذ الرأسمالية. وفي هذا السياق يمكن تفهم احتلال رجال الأعمال لبعض المناصب السياسية المهمة في الفترة الأخيرة. توزيع المناصب السياسية في مصر يخضع لمعادلة دقيقة تعكس قوة الجماعات والفئات الاجتماعية داخل النظام. فإذا كانت القوات المسلحة تحصل على نسبة من المناصب الهامة (المحافظين على سبيل المثال) فهذا يعكس أهمية وقوة هذه المؤسسة في النظام السياسي المصري. وبنفس المنطق فإن احتلال رجال الأعمال لمناصب سياسية هامة وللمرة الأولى في تاريخ مصر منذ مجيء الضباط الأحرار إلى السلطة يعني أن النظام السياسي يعطي لهذه الفئة الاجتماعية مزيداً من الثقل داخله. وقد تسارعت هذه العملية في صيف 2004 مع تولي حكومة أحمد نظيف

المسئولية، تلك الحكومة التي شهدت ولأول مرة وزيرين من رجال الأعمال هما وزيري الصناعة والسياحة.

الرأسمالية المصرية: من طبقة مالكة إلى طبقة مشاركة فى الحكم؟

يلجأ النظام السياسي إذن إلى الرأسمالية لتدعيم نفسه بقوة اجتماعية صاعدة، ولاحتواء هذه القوة أيضاً. لكن لا تزال الصيغة المطروحة على رجال الأعمال اليوم هي الالتحاق بالنظام من موقع التابع. فالنظام لا يزال يمسك ببعض الأوراق المهمة في يده. أهمها على الإطلاق سيطرة الدولة إلى حد كبير على النظام المصرفي وهو عصب اقتصاد السوق، خاصة عندما تكون أسواق المال غير متطورة، كما هو الحال في مصر. وبالرغم من إلحاح المؤسسات المالية الدولة على أهمية خصخصة البنوك من أجل تحرير الاقتصاد، إلا أن النظام ظل صامداً في هذه المسألة، لأن البنوك هي الأداة الرئيسية لسيطرته على رجال الأعمال. هكذا فإن الدولة لا زالت تحتكر حوالي 60% من الودائع في الجهاز المصرفي، و54،6% من قروضه[22] والنظام يدير هذه الأموال إلى حد كبير بالمنطق السياسي. فالقروض الكبيرة تُمنح لذوي العلاقات الوثيقة بالنظام. والبنوك العامة قادرة على الكثير: فهي قادرة على رفع رجل أعمال إلى السماء، كما أنها قادرة على أن تسقطه إلى الأرض. وهذا المنطق السياسي في إدارة النظام المصرفي هو الذي أوصله إلى الأزمة التي دخل فيها منذ عدة سنوات، لأن القروض لا تعطي وفقاً لمنطق الرشادة الاقتصادية (دراسات جدوى حقيقية) ولكن وفقاً لقدرة رجل الأعمال على إقامة علاقات وثيقة مع البيروقراطية المسيطرة. ولكن النظام ليس له حيلة في ذلك. فإما أن يظل ممسكاً بالنظام المصرفي أو يفقد أداة هامة للسيطرة على الرأسمالية.

بالإضافة إلى ذلك فإن النظام لا يزال يقيد حتى الآن حرية التنظيم والتمثيل للرأسمالية. لقد ظهرت العديد من المنظمات الخاصة لرجال الأعمال منذ السبعينات. ولكن يظل النظام مسيطراً على المنظمات الكبيرة التي تظل ذات طبيعة كوربوراتية مثل اتحاد الصناعات المصرية والاتحاد العام للغرف التجارية. فلا يزال وزير الصناعة يتدخل بتعيين ثلث أعضاء مجلس إدارة اتحاد الصناعات ورئيس الاتحاد.[23] ولا زال وزير التموين يعين نصف مجلس إدارة اتحاد الغرف التجارية ورئيس الاتحاد. صحيح أن تمثيل رجال الأعمال شهد ظهور

منظمات أعمال خاصة مستقلة عن الدولة، مثل جمعية رجال الأعمال المصريين والغرف التجارية المشتركة مع دول أجنبية مثل غرفة التجارة المصرية الأمريكية. ولكن تظل هذه المنظمات تحتوي على أقلية من رجال الأعمال، كما لا تعطيها الدولة الاعتراف بتمثيل رجال الأعمال كما تعطي للمنظمات الكوربوراتية مثل اتحاد الصناعات واتحاد الغرف التجارية. تظل عملية تمثيل الرأسمالية على المستوى الفئوي (النقابي) والسياسي محكومة، حتى وإن كانت الرأسمالية أكثر فئات المجتمع حرية من الناحية التنظيمية والسياسية إذا قارناها بالعمال على سبيل المثال.

نخلص من هذا إلى أنه على الرغم من صعود رجال الأعمال على المستوى السياسي، لا يزال النظام ممسكاً بالعديد من الأوراق. وهذا ما يجعل من مشروع جمال مبارك لرئاسة الجمهورية مطروحاً ومتداولاً، لأنه يجسد في شخصه تسوية بين البيروقراطية الحاكمة وبين الرأسمالية الصاعدة. فجمال مبارك هو ابن الرئيس، أي ابن مخلص للبيروقراطية الحاكمة. ولكنه في نفس الوقت كان قد درس إدارة الأعمال في الجامعة الأمريكية وعمل في المجال المالي ببريطانيا. لذلك فهو قريب من رجال الأعمال. جمال مبارك يجسد في شخصه أيضا تحول البيروقراطية من طبقة تدير الأصول الاقتصادية للمجتمع إلى طبقة مالكة لها. وهذا التحول يتم من خلال الأبناء. أليس معظم أبناء المسئولين السياسيين الكبار من رجال الأعمال؟ البيروقراطية المصرية تنجب رجال أعمال، وهي بهذا تحول "الموارد السياسية" التي تحتكرها (علاقات ونفوذ، سلطات الخ) إلى موارد اقتصادية (قروض، وصفقات، رؤوس أموال.. الخ). ولكن رجال الأعمال التي تنجبهم البيروقراطية هم رأسمالية من نوع خاص، رأسمالية شديدة القرب من السلطة.

ربما يحتل جمال كرسي أبيه، وربما لا يحتله. لا يمكننا أن نعرف. ومن المرجح أن جمال مبارك نفسه لا يعرف، لأن المسألة تتوقف على العديد من المتغيرات الداخلية والخارجية. لكن ما نعرفه بالتأكيد هو أن المرشح القادم لرئاسة الجمهورية المصرية يجب أن تتوفر فيه صفة أساسية وهو قدرته على التعبير بشكل متوازن عن مصالح البيروقراطية العسكرية والأمنية كما عن مصالح رجال الأعمال. فما لم تحدث ثورة شعبية أو استيلاء لجماعات

من خارج النظام على السلطة السياسية – وهو الأمر الذي لا تؤيده أي مؤشرات حقيقية – فإنه من المؤكد أن يحكم مصر في السنوات القادمة تحالف يقوم على ساقين.. البيروقراطية العسكرية والأمنية ورجال الأعمال. وهنا قد يأتي رأس النظام من أوساط رجال الأعمال أو المقربين منهم أو قد يأتي من أوساط العسكر، لكن المهم أن التحالف الحاكم يجب أن يحتوي على هاتين الجماعتين الاجتماعيين.

الرأسمالية المصرية: طبقة ديمقراطية؟

صعود قوة الرأسمالية يمكن له أن ينمي من فرص تحقق الديمقراطية في مصر إذا كانت هذه الطبقة ميالة للديمقراطية. وقد أشارت بعض الدراسات إلى غياب أية مؤشرات على تأييد الرأسمالية للديمقراطية وحقوق الإنسان[25]. ولكن في الحقيقة هذا ينطبق على كل الفئات الاجتماعية في مصر وليس فقط الرأسمالية. لا زالت الفكرة الديمقراطية في مصر محصورة في أوساط المثقفين، والذين هم أيضاً يميلون في بعض الأحيان إلى للاستبداد. ولكن بشكل عام لا توجد فئة اجتماعية بطبيعتها ديمقراطية أو استبدادية. الظرف الاجتماعي والسياسي هو الذي يحدد مواقف الجماعات المختلفة من الديمقراطية. والمسألة فيها جانب فكري وأيديولوجي وفيها جانب المصلحة المادية. وكما يشير هوبر وروشيميير[26] فإن الرأسمالية تميل لتأييد الديمقراطية عندما تسير في اتجاه مصالحها المادية. هذا ما حدث في أوروبا حينما دخلت رأسماليات بعض البلدان في صراع مع الملكيات المستبدة. لقد كانت في هذا الوقت تدافع عن الحريات السياسية. ولكن عندما تضمن توسيع العملية الديمقراطية منح حق التصويت للطبقات العاملة التي كانت تشهد حالة من التجذر مالت الرأسمالية لتأييد الاستبداد. والدراسة التي قام بها هوبر وروشيميير على 13 دولة أوروبية تشكك في الأطروحة الشائعة، ليبرالية أو ماركسية، والتي تقول إن البورجوازية هي التي أتت بالديمقراطية في أوروبا. فباستثناء فرنسا، وبريطانيا وسويسرا، لم يكن لأي قطاع من الرأسمالية أدوار مهمة في التحول الديمقراطي.

الفرضية هنا إذن هي أن الرأسمالية المصرية ستميل إلى الاستبداد إذا توقعت أن توسيع الحقوق السياسية سيأتي إلى الحكم بقوى سياسية معادية لمصالحها. تجربة انتخابات 2000

و2005 تشير إلى أنه في حال ضبط عمليات التزوير فإن نصيب رجال الأعمال من المقاعد يزيد. بعبارة أخرى، الرأسمالية المصرية لن يكون لديها مشكلة مع تقليص سلطات رئيس الجمهورية ومع إرساء دعائم نظام برلماني قوي، لأنها متواجدة بالفعل في البرلمان وهي قادرة على زيادة نصيبها فيه. لقد أظهرت العملية الانتخابية أن أهم معيار يضمن للمرشح مقعداً في البرلمان يكمن في قدرته على خدمة أهالي الدائرة. وهذه القدرة تأتي سواء من امتلاك المال أو امتلاك علاقات وثيقة مع جهاز الدولة يستطيع بها النائب تسيير مصالح أهل دائرته. وقد بينا أعلاه زيادة عنصر المال على حساب العلاقات مع البيروقراطية كمصدر للقوة السياسية. أضف إلى هذا أن الليبرالية الاقتصادية باتت تمارس هيمنة فكرية متزايدة على المجتمع. الإسلاميون نفسهم، كما أشارت بعض الدراسات[27]، لهم ميل واضح ناحية ما أطلق عليه ماكس فيبر "الأخلاق البروتستانتية" protestant ethics التي اعتبرها مُنتجة للرأسمالية، تلك التي تحتفي بالثروة وتعتبرها علامة من علامات رضاء الله عن صاحبها. من الصحيح أن هناك عداء ما تجاه رجال الأعمال، سواء من جانب بعض القوى السياسية أو داخل جهاز الدولة. ولكن حتى هذه اللحظة لم يترجم هذا العداء نفسه في مشروع اقتصادي اجتماعي بديل. حتى هذه اللحظة يظل النقد الشائع لرجال الأعمال مقتصراً على الجوانب الأخلاقية أو على شططهم في النزعات الاستهلاكية، ولكنه لا يقترب أبداً من مبدأ الملكية الخاصة. وبهذا المعنى فإنه في إطار غياب وجود أية قوى سياسية يسارية حقيقية تناهض الرأسمالية من حيث المبدأ، فإن إجراء انتخابات نزيهة لن يضير المصالح المادية لرجال الأعمال.

على أن اليسار ليس هو الخطر الوحيد الذي تخشى منه الرأسمالية. فهناك قطاع من الرأسماليين يعتقد أن التيار الإسلامي يحظى بشعبية واسعة ومن ثم فإنه يخشى الاحتكام إلى صناديق الانتخابات خوفاً من يؤدي فوزهم إلى قيام حكم شديد التزمت من الناحية الاجتماعية والثقافية ومعادي بالضرورة للحريات الفردية، ناهيك عن تدهور محتمل للعلاقات مع البلاد الصناعية وما بعد الصناعية المتقدمة التي يرتبط بها بعض الرأسماليين المصريين بعلاقات اقتصادية وثيقة. أما بالنسبة لرجال الأعمال من غير المسلمين (أساساً من

أبناء الطائفة المسيحية) فإن قلقهم من الإسلام السياسي لا يقتصر على توجهاته المحافظة اجتماعياً وثقافياً ولكن أيضاً على ميوله المعادية لغير المسلمين والتي ستحولهم لمواطنين من الدرجة الثانية. من هنا يمكن القول إن موقف قطاعات مهمة من الرأسمالية سيظل متحفظاً على التحول الديمقراطي طالما ظل التيار الإسلامي مهيمناً على الحياة السياسية في مصر وطالما ظلت التوقعات تشير إلى فوز كبير لهذا التيار في حالة إجراء انتخابات حرة نزيهة. ولكن ذلك التحفظ سيميل إلى الخفوت إذا خفت هيمنة ذلك التيار ولم يرتبط ذلك بصعود تيار يساري معادي للرأسمالية أو راغب في فرض تنازلات عليها.

لكن يجب التذكرة بأن الديمقراطية لا تتضمن فقط انتخابات حرة نزيهة، ولكنها ترتبط بالضرورة بتوسيع الحريات النقابية، أي تفكيك سيطرة الدولة الحديدية على نقابات العمال التي تمارسها الآن. وهنا سيكون على الرأسمالية أن تواجه حركة عمالية نشطة ومنظمة سواء في مواقع العمل، أو في المجال السياسي، وهو ما لم تتعود عليه الرأسمالية المصرية في العقود الأخيرة. فمعظم رجال الأعمال يحولون دون قيام لجان نقابية في منشأتهم. وهكذا يظل الجزء الأكبر من الطبقة العاملة في القطاع الخاص غير منظم في نقابات العمال، ويظل الجانب الأكبر من عضوية الاتحاد العام لنقابات عمال مصر لعمال القطاع العام.

ملخص القول، الرأسمالية المصرية طبقة صاعدة وهي ترتكز في ذلك على زيادة الموارد الاقتصادية والبشرية والفكرية التي تسيطر عليها. هذا الصعود يترجم نفسه في نفوذ سياسي متزايد، للرأسمالية على حساب البيروقراطية. ولكن لأن النظام لا يزال يسيطر على العديد من أوراق اللعبة، فإن الصيغة الأساسية المطروحة للتغيير السياسي في مصر تظل حتى هذه اللحظة هي الاتحاد السياسي بين البيروقراطية والرأسمالية داخل عباءة النظام، وبالذات في الحزب الوطني. هذه الصيغة حصلت على قبول القطاع الرأسمالي الأكثر ارتباطاً بالنظام السياسي. وفي هذا السياق من الممكن أن يتزايد قبول رجال الأعمال لمبدأ الانتخابات الحرة النزيهة إذا كانت توقعاتهم لا تشير إلى إمكانية فوز تيارات سياسية راديكالية، ولكن من المرجح أن يعارض الرأسماليون تطبيق نظام ديمقراطي بالمعني الواسع للكلمة، أي نظام يشتمل على إطلاق الحريات النقابية وحريات التنظيم السياسي لتيارات معادية للرأسمالية أو ناقدة لها.

الطبقة الوسطى: استقلالية متزايدة عن الدولة وبالتالي عن النظام السياسي

الطبقة الوسطي تحتوى على فئات متنافرة في مستوى الدخل، في شروط العمل، في التعليم وفي الميول الإيديولوجية. هذه الطبقة تحتوى عادة على جناحين أساسيين: الطبقة الوسطى التقليدية المشكلة من أفراد يعملون بشكل مستقل في مشروعات صغيرة، غالباً لهم مستوى تعليمي محدود ولهم اتصال ضعيف بالتكنولوجيا الحديثة. المثال الواضح على ذلك هم التجار الصغار. أما الطبقة الوسطى الحديثة فهي تلك الشريحة التي تمارس عملاً ذهنياً، سواء مارسته بأجر لدى الغير، كالموظفين والمدرسين مثلاً، أو مارسته بشكل مستقل، كالأطباء والمحامين.

تدهور الدولة الريعية-الرعوية يمارس تأثيره أساساً على العاملين بأجر من الطبقة الوسطى الحديثة.[28] إنها الفئة التي يعتبرها البعض أنها كانت القاعدة الاجتماعية للنظام الناصري. تعرضت هذه الشريحة لهزات عنيفة في أعقاب سياسة الانفتاح الاقتصادي. هناك تصور شائع أن هذه الطبقة الوسطى قد تهاوت، وهي الفكرة التي يلخصها عنوان كتاب لاقتصادي بارز هو رمزي زكي "وداعاً للطبقة الوسطى".[29] ولكن في الحقيقة هذا لا ينطبق على كل الطبقة. الانفتاح الاقتصادي في السبعينيات ثم "الإصلاح الاقتصادي" في التسعينيات كان له تأثير متناقض. فهناك شرائح من هذه الطبقة قد ازدهرت وأخرى تدهورت. هناك شرائح كانت تمتلك من المستوى التعليمي ومن العلاقات الاجتماعية والسياسية ما سمح لها باحتلال وظائف جيدة في القطاع الخاص أوفي جهاز الدولة، وشرائح أخرى افتقدت لذلك وكان عليها تقبل وظائف رديئة سواء في القطاع العام أو الخاص، وأخيراً هناك شرائح كان عليها الانتظار في صفوف البطالة.

الفكرة التي نقدمها هنا هي أن تقلص الدولة من جانب ونمو القطاع الخاص من جانب آخر يؤدي إلى حالة من التنافر heterogeneity في الطبقة الوسطى: هناك شرائح صاعدة وأخرى هابطة. ولكن في كل الأحوال هناك حالة من التباعد عن النظام، ناتجة عن الاستقلالية autonomisation المتزايدة (عن الدولة) للشرائح الصاعدة وعن التهميش

المستمر للشرائح الهابطة. الشرائح الميسورة من الطبقة الوسطى أصبحت أكثر استقلالية عن الدولة، بما أنها لا تستخدم أو تستفيد من الخدمات المقدمة من هذه الدولة: فهي ترسل أطفالها إلى مدارس خاصة، وتذهب للعلاج في مستشفيات خاصة وتستخدم أيضاً وسائل مواصلات خاصة. أضف إلى ذلك أنه بتطور تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات فإن الأغلبية العظمى لهذه الشريحة تمتلك أطباق هوائية كما تكون على اتصال بالإنترنت. وهذا ما جعلها تتحرر إلى حد كبير من أجهزة الدولة الإيديولوجية. فالقناة الإخبارية الأكثر مشاهدة من هذه الشريحة هي الجزيرة، والقناة الترفيهية التي تلاقي قبول كبير هي قناة دريم. أما الإذاعة المسموعة على نطاق واسع من شباب هذه الشريحة فهي نجوم أف أم. الخدمات التي تظل الشرائح الميسورة تطلبها من هيئات عامة هي تلك الخدمات التي تحتكرها الدولة، مثل البنية الأساسية والعدالة والأمن. وإزاء هذه الخدمات يكون لدى هذه الشريحة رأى شديد السلبية. هذه الشريحة إذن تجد سعادتها في الابتعاد عن الدولة وعن بيروقراطيتها التي تعتبرها غير كفء وفاسدة.

أما الفئات الهابطة من الطبقة الوسطى فهي تحمل حقداً وكراهية للنظام السياسي. الذين يعملون في القطاع الحكومي (باستثناء قلة محظوظة) يشعرون بإحباط شديد نتيجة لانهيار مستواهم المعيشي، هذا بالإضافة إلى تدهور ظروف عملهم. وإذا كان لبعضهم أن يحصل على دخل مرتفع فذلك يكون بالتحايل أو بالبقشيش أو بالفساد. الكثير منهم يحمل كراهية شديدة للقطاع الخاص. ولكن هذه الكراهية فطرية، غير مبنية على الاعتقاد في بديل آخر، لذلك فهي لا تعطي أي مؤشر على الانتماء للدولة أو الإيمان بدورها. الانهيار الذي تعرفه هذه الطبقة لا يقتصر على المستوى المادي، ولكنه أيضاً انهياراً معنوياً وأخلاقياً ناتج جزئياً عن الافتقاد إلى إيديولوجية تعطي لموظفي الدولة دوراً محورياً في "العصر الجديد". ولكل هذه الاعتبارات فإن هذه الفئة لا تقدم إلا تأييدا سلبياً للنظام السياسي. ولكن من المرجح أن هذا التأييد السلبي لن يتحول إلى عداء ومناهضة للنظام السياسي إلا إذا قرر هذا النظام أن يشن عليها حملات التأديب التي تطالب بها فئات كثيرة في المجتمع، خاصة الرأسمالية، وهو الأمر الذي لن يحدث إلا إذا وسع النظام من أرضيته الاجتماعية بحيث يلاقي بعض التأييد من قطاعات خارج جهاز الدولة.

هذه التغيرات التي حدثت للطبقة الوسطى كان لها تأثير على السياسة في مصر. الاستقلالية المتزايدة عن الدولة التي تحظى بها العديد من شرائح الطبقة الوسطى تؤدي إما إلى السلبية السياسية وإما إلى الانخراط في حركات معارضة ذات توجه إسلامي. إذا نظرنا إلى نقابات الطبقة الوسطى خلال الثمانينيات والتسعينيات سنجد أن النقابات التي شهدت أكبر نجاحات الحركة الإسلامية كانت نقابات الفئات الأكثر استقلالاً عن الدولة مثل الأطباء والمحامين والمهندسين، الذي يعمل معظمهم في القطاع الخاص أو لدى أنفسهم. وعلى الجانب الأخر كانت أهم النقابات التي ظلت بمنأى عن الحركة الإسلامية هي نقابة المعلمين، نقابات العمال، ونقابة الصحفيين. وهذه النقابات الثلاث تتميز بوزن مرتفع للعاملين في الدولة والقطاع العام. فالإسلاميين حققوا أفضل انتشار وسط الفئات التي سحبت تأييدها للنظام السياسي بسبب استقلاليتها عن الدولة. وهذا ينطبق حتى في نقابة الصيادلة التي تحظى بأعلى نسبة مسيحيين تعرفها نقابة مهنية في مصر. فالصيادلة هم أكثر الفئات الوسطى استقلالاً عن الدولة، حيث إن أغلبيتهم يمارس العمل الفردي أو يعمل لدى القطاع الخاص.

وإذا كانت الدولة تقدم خدمات أقل فأقل للطبقة الوسطى فإنها تطلب منهم مساهمات أكثر فأكثر في شكل ضرائب ورسوم. يأتي على رأس شرائح الطبقة الوسطى التي سيكون عليها المساهمة بشكل أكبر في تمويل الدولة العاملين بالمهن الحرة. فالسلطات المالية ترى أنهم الفئة الأقل مساهمة في الضرائب. [30] ولهذا فإن قانون الضرائب الجديد الذي ناقشناه في الفصل السابق يأتي بتخفيضات كبيرة في أسعار الضرائب على هذه الفئة لتشجيعها على الالتزام. وهذا التخفيض يقترن بتشديد العقوبة عليها في حالة التهرب. أي أن النظام سيحاول أن يكسر حالة الاستقلال التي تحظى بها هذه الفئة، التي سيكون عليها أن تدخل في علاقات أوثق مع الدولة كممول لها. وهو الأمر الذي من المفترض أن يؤدي إلى زيادة اهتمام هذه الشرائح والفئات بالشأن العام وإلى إمكانية أكبر للانخراط في السياسة. فالذي يدفع المال يميل غالباً إلى البحث عن ثمار ما دفعه. الأمر نفسه ينطبق على الطبقة الوسطى التقليدية. فهذه الطبقة عليها أن تساهم بشكل أكبر في تمويل الدولة لأن التعديلات في

ضريبة الدخل سوف تصيبها مثلما سوف تصيب الطبقة الوسطى الحديثة. وقد رأينا في الفصل السابق كيف دخل التجار في صراع مع النظام في وقت تطبيق المرحلة الثانية لضريبة المبيعات، ووصل الأمر إلى القيام بإضراب.

الطبقة العاملة: أفول سيطرة الدولة وزيادة سيطرة رجال الأعمال

مكّنت التدفقات المالية الريعية منذ النصف الثاني لعقد السبعينيات وحتى منتصف الثمانينيات النظام السياسي من تدبير موارد سمحت له بالإنفاق على الطبقة العاملة في القطاع العام. هكذا ارتبط التحول إلى اقتصاد السوق بالحفاظ بعض بنود "العقد الاجتماعي" الذي أرسى دعائمه الرئيس جمال عبد الناصر مع عمال القطاع العام – بمقتضاه تضمن الدولة لهم الأمان الوظيفي، كما تؤمن لهم أجور ليست مرتفعة ولكن كافية لحمايتهم من التشرد – في مقابل ولاء هؤلاء لنظام الحكم، أو على الأقل عدم خروجهم عليه. على أن الأزمة المالية منذ منتصف الثمانينيات مارست ضغوطاً شديدة على النظام السياسي لكي ينهي هذا "العقد الاجتماعي" أو على الأقل يُعدل من بنوده. كان على النظام أن يتخلص من جزء من عمال القطاع العام وهو الأمر الذي لم يجرؤ أبداً على القيام به إلا بعد أن حصل على إيرادات مالية كبيرة في أوائل التسعينيات بسبب حرب الخليج كما بسبب قيام الحكومة بتوقيع اتفاقية "إصلاح اقتصادي" مع الصندوق والبنك الدوليين. بفضل هذه الإيرادات تمكن النظام من القيام بمشروع للمعاش المبكر، يحصل بمقتضاه العامل على مكافأة مالية مقابل تقديم استقالته. وقد لاقى نظام المعاش المبكر قبولاً من الكثير من عمال القطاع العمال الذي أقبل الكثيرون منهم عليه، على الرغم من الانتقادات الكثيرة التي وجهت لهذا النظام من حيث إنه يمنح العامل مبلغاً كبيراً من المال مرة واحدة، ولكنه في النهاية يؤدي إلى خسارة هذا العامل لوظيفته، أي أن العامل هنا يبيع الأجل الطويل لصالح الأجل القصير.

من هنا يمكن فهم الهدوء النسبي الذي شهدته الساحة العمالية في التسعينيات. فعكس توقعات الكثيرين، لم يؤد برنامج "التحرير الاقتصادي" إلى زيادة احتجاجات العمال. على العكس، كانت التسعينيات تمثل مرحلة من الهدوء النسبي بالمقارنة بالثمانينيات. على أن ذلك الهدوء لا يجب تفسيره فقط بالاقتصاد ولكن يجب وضعه في السياق العام للسياسة

المصرية في تلك المرحلة التي شهدت قيام الجماعات الإسلامية المسلحة – خاصة الجماعة الإسلامية وتنظيم الجهاد – بشن حملة مسلحة من أجل إسقاط نظام الحكم. وقد استهدف هذه العنف مسئولين سياسيين وأمنيين بالدولة وسياح وعلمانيين ومسيحيين، هذا بالإضافة إلى مواطنين عاديين نالهم نصيب من العنف المتبادل بين الجماعات الإسلامية وأجهزة الأمن، أو تعرضوا لعنف تلك الجماعات التي كانت تفرض قوانينها الخاصة على المجال العام وتنكل ببعض ممن كان يعارضها في ذلك. وقد خلقت تلك المواجهات إحساساً بالخطر لدى العديد من الفئات في مصر وجعلها تضع هزيمة الجماعات المسلحة على سلم الأولويات. هكذا وعلى سبيل المثال مال اليسار النشط داخل الحركة العمالية إلى التهدئة مع النظام حتى لا يساهم في تقويضه لصالح الجماعات المسلحة والتي أطلق عليها بعض اليساريون "الفاشية الدينية".

لكن هذا الهدوء النسبي على الساحة العمالية في التسعينيات ما لبث أن انتهي تدريجياً في الألفية الجديدة وعادت التحركات المطلبية العمالية تتصاعد حتى وصلت إلى مستوى غير مسبوق في منتصف العقد الجديد، وهو الأمر الذي جعل جويل بنين أحد أهم المراقبين للحركة العمالية المصرية ومؤلف كتاب "عمال على ضفاف النيل" [31] مع زخاري لوكمان إلى وصف التحركات العمالية في عام 2007 بأنها "الحركة الاجتماعية الأقوى والأكثر استمرارية منذ الحملة لطرد الاحتلال البريطاني بعد الحرب العالمية الثانية." [32]

This constitutes the largest and most sustained social movement in Egypt since the campaign to oust the British occupiers after .World War II

وكما أن الهدوء النسبي للعمال في التسعينيات يمكن تفسيره بالاقتصاد كما بالسياسة، أي بالارتخاء النسبي في أزمة الدولة المالية، كما بالإحساس بالخطر الناتج عن الحملة المسلحة لجماعات العنف السياسي الإسلامي، فإن انبعاث التحركات العمالية في الألفية الجديدة يعود إلى نهاية الرواج النسبي الذي شهدته مصر في أوائل التسعينيات بفعل فوران حرب الخليج واشتداد الأزمة المالية للدولة، كما يعود أيضاً إلى غروب حركات العنف المسلح بعد

هزيمتها الساحقة أمام الدولة كما إلى حالة النشاط السياسي النسبي التي عرفتها مصر في الألفية الجديدة بسبب عوامل إقليمية ومحلية. فمن ناحية تصاعدت الحركات الاحتجاجية ضد السياسية الخارجية لنظام الحكم التي اعتبرتها المعارضة متهاونة مع الغزو الأمريكي للعراق وما أعقبه من احتلال كما مع التنكيل الذي تقوم به إسرائيل ضد الفلسطينيين. بالإضافة إلى ذلك برزت على السطح بشدة أزمة الخلافة في رئاسة الجمهورية مع تقدم الرئيس حسني مبارك في العمر وتخطيه سن الثمانين في عام 2005، تلك الأزمة التي أدت إلى انقسام واضح داخل نخبة الحكم حول خليفة الرئيس مبارك بين جناح يريد تصعيد ابن الرئيس إلى الرئاسة وجناح آخر يريد أن يحتفظ بالرئاسة لجنرالات الجيش. هكذا زادت التشققات داخل النظام المصري، الأمر الذي فتح الباب أمام تحركات معارضة – كان أشهرها حركة كفاية – قامت بشن حملة مطالبة بعدم ترشح الرئيس مبارك لفترة رئاسية جديدة ومعارضة لما اعتبرته محاولة نظام مبارك توريث الحكم من مبارك الأب إلى الابن. وقد كان من الطبيعي أن تساهم حالة النشاط السياسي المتصاعد في تسييد مزاج معارض لنظام والحكم الأمر الذي أدى إلى "تسخين" السياسة العمالية. وقد كان لعمال القطاع العام الدور الأهم في التحركات المطلبية والاحتجاجية التي عرفتها مصر في الألفية الجديدة، على الرغم من أن الجزء الأكبر من الطبقة العاملة المصرية بات يعمل اليوم في القطاع الخاص. ويمكن تفسير ذلك بتركز الخبرات السياسية داخل عمال القطاع العام الذين يشكلون الجانب الأكبر من عضوية اتحاد نقابات عمال مصر. لا يزال معظم عمال القطاع الخاص محرومين من الانتماء إلى نقابة، حيث يعارض معظم أصحاب الأعمال تأسيس لجان نقابية في شركاتهم.

ولكن هذا التركز في النشاط السياسي الاحتجاجي العمالي داخل أوساط عمال القطاع العام لا يجب أن يحجب الرؤية عن التغير العميق الذي يلحق بالطبقة العاملة المصرية بسبب نهاية الدولة شبه الريعية كما بسبب أفول الدولة الرعوية. فقد باتت نسبة متزايدة من عمال مصر تعمل أكثر فأكثر لدى رجال الأعمال وهو الأمر الذي خلق من عمال القطاع الخاص كتلة انتخابية هامة كان لأصواتها الفضل في زيادة نسبة رجال الأعمال في مجلس الشعب إلى 22% في برلمان 2005 كما شرحنا فيما سبق. تشير الإحصائيات المتوفرة عن انتخابات

برلمان 2000 بأن نسب التصويت في المناطق العمالية التقليدية كانت ضعيفة، فقد بلغت في حلوان 11،5%، وفي الوايلي 12،3%، وفي شبرا الخيمة 22،5%. وكل هذه النسب تقل عن متوسط معدل المشاركة على مستوى الجمهورية والذي بلغ في هذه الانتخابات 28%. أما في مدن الطبقة العاملة الجديدة التي تعمل بالقطاع الخاص فكانت معدلات التصويت أعلى بكثير، حيث وصلت في مدينة العاشر من رمضان إلى 30%، وبلغت في مدينة 6 أكتوبر 67،5%، وهي أعلى نسبة تصويت شهدتها مصر في انتخابات عام 2000. بهذا المعنى فنحن لدينا اتجاه انسحابي لدى عمال القطاع العام مقارنة باتجاه مشاركة قوية من جانب عمال القطاع الخاص. وتشير بعض التقارير عن نفس الظاهرة في انتخابات 2005 فرصدت معدلات تصويت غير عادية في مدينة 6 أكتوبر وصلت في بعض لجان التصويت إلى حوالي 90%.[33]

نحن نشهد الآن أفول سيطرة الدولة على الطبقة العاملة وزيادة سيطرة رجال الأعمال عليها، أي أن السياسة المصرية تنتقل من الزبائنية العامة public clientelism إلى الزبائنية الخاصة private clientelism. وهذه الحقيقة تسمح لنا بفهم الانخفاض المتواصل في تمثيل العمال في البرلمان المصري والتي وصلت إلى 4% فقط في برلمان 2005 مقابل 7،5% في برلمان 2000. فنظام الحكم بات يمنح مقاعد برلمانية أقل فأقل لعمال القطاع العام. ففي الانتخابات الأخيرة لم يرشح الحزب الوطني من قيادات الاتحاد العام لنقابات العمال إلا أربعة فقط. وكما أشرنا من قبل فقد أثارت محدودية عدد العمال المرشحين على قوائم الحزب الوطني استياءً شديداً في أوساط الاتحاد العام لنقابات عمال مصر. وقد تركز الاستياء في مواجهة ما يمسى بالجناح الجديد في الحزب الوطني والذي يتزعمه جمال مبارك نجل الرئيس. والحقيقة أن تراجع نسبة قيادات الاتحاد المدعومين من الحزب الوطني يعكس بشكل مباشر التحولات التي تلحق بهذا الحزب وتجعله مع مرور الوقت حزباً لكبار رجال الأعمال. ومن هذا المنطلق، فإن انخفاض عدد العمال الذين يحملهم الحزب الوطني معه إلى البرلمان، هو نتاج لعملية بدأت منذ عدة سنوات تهدف إلى بعث الحياة في الحزب الوطني من خلال دمج مجموعات من رجال الأعمال فيه. وقد تجلى تراجع نفوذ قيادات الاتحاد العام لنقابات

العمال في الحزب الوطني بشكل سافر في سقوط رئيس هذا الاتحاد، السيد راشد، في دائرة سيدي جابر بالإسكندرية.

وإذا كان تمثيل العمال السياسي سواء في الاتحاد العام لنقابات عمال مصر أو في البرلمان ما زال يحتكره عمال القطاع العام فإن ذلك لا يمكن أن يستمر طويلاً. صحيح أن الطبقة العاملة في القطاع الخاص تخضع لسيطرة غير عادية من رجال الأعمال وهو الأمر الذي ينعكس بشكل واضح في خضوعها التصويتي لرجال الأعمال في الانتخابات البرلمانية، لكن ليس هناك ما يمنع في المستقبل القريب من تظهر من بين صفوف تلك الشريحة قيادات جديدة قادرة على الإحلال محل القيادات العمالية في القطاع العام التي ظلت تمثل عنوان الطبقة العاملة المصرية لحوالي نصف قرن. ولا شك أن صعود الطبقة العاملة على المستوي السياسي يؤدي بلا شك إلى المساهمة في التحول الديمقراطي. فالديمقراطية تقوم على توازن القوى بين مختلف الأطراف في المجتمع. وليس هناك من شك في أن زيادة قوة العمال في مواجهة نظام الحكم أو في مواجهة أصحاب الأعمال، ونمو استقلاليتهم وقدرتهم التنظيمية سيزيد من فرص التحول الديمقراطي في مصر.

خاتمة

تعرضنا في هذا الفصل لتأثير أفول الدولة الريعية-الرعوية على احتمالات التغيير السياسي في مصر. وقد بدأنا بمناقشة نظرية لأطروحة الدولة الريعية التي تبني علاقة سببية بين توفر إيرادات ريعية للدولة وقدرتها على ممارسة التسلط على المجتمع كما بين الانخفاض الحاد في إيرادات الدولة والتغيير السياسي. قلنا إن تلك العلاقة السببية منطقية وسليمة وإن كان يعوزها بيان المتغيرات الوسيطة التي تربط انهيار إيرادات الدولة بالتغيير السياسي، لأن العلاقة بين المتغيرين ليست علاقة بسيطة وإنما تؤثر عليها عوامل أخرى. هكذا استعنا بالنموذج الذي صاغه هوبر وروشيميور للتحول الديمقراطي والذي لا يكتفي بنقاش عام عن تحول موازين القوى بين الدولة والمجتمع كما تفعل أطروحة "الدولة الريعية" وإنما هو يفكك disaggregate هذا المجتمع إلى عدة طبقات وفئات اجتماعية، لكي يتبين مواقف وممارسات الطبقات المختلفة فيما يخص الديمقراطية.

رأينا أن أزمة الدولة المالية ومحاولات الخروج منها تؤدي إلى تنامي قوة الطبقة الرأسمالية في مواجهة نظام الحكم، وهو الأمر الذي أدى إلى قيام النظام باحتضان أو احتواء بعضهم لكي يوسع من قاعدته الاجتماعية ومن أجل أن يدعم نفسه بموارد جديدة. هكذا يقوم النظام المصري اليوم على تحالف بين البيروقراطية وبعض قطاعات الرأسمالية. وإذا كان تحليلنا قد استبعد أن تناهض الرأسمالية نظام الحكم أو أن تساهم بشكل مباشر في إسقاطه، فإنه في نفس الوقت قد أشار إلى أن سيطرة الرأسمالية المصرية على موارد اقتصادية على حساب الدولة تعيد صياغة السياسة المصرية. فهي أولاً تؤدي إلى تعدد مراكز القوى في تلك السياسة. فزيادة تسييس politicization رجال الأعمال وإن كانت تفيد النظام لأنها تؤدي إلى توسيع قاعدته الاجتماعية إلا أنها في الوقت نفسه تزيد من التشققات داخل هذا النظام لأنها تخلق توتراً بين البيروقراطية الحاكمة والعناصر الرأسمالية الملتحقة حديثاً بالنظام. بالإضافة إلى ذلك فإن تسييس الرأسمالية يؤدي بالضرورة إلى تسييس فئات أخرى. فعندما تدخل الرأسمالية إلى السياسة فإنها تجر وراءها فئات أخرى. فقد رأينا مثلاً بزوغ قوة تصويتية كبيرة في انتخابات برلماني 2000 و2005 وهي عمال القطاع الخاص الذين قام العديد من رجال الأعمال بدفعهم للمشاركة عن طريق استخراج بطاقات انتخابية لهم. وقد أوضحنا أنه على الرغم من أن هذه الفئة تظل تابعة لرجال الأعمال، لكن ليس هناك أية ضمانة أن تستمر هذه التبعية إلى الأبد. فمن يصوت اليوم مقابل وجبة غذائية أو مقابل يوم أجازة، قد يصوت غداً في مقابل مكتسبات أكبر وقد ينقلب على من صوت له في الماضي مقابل تلك المكتسبات المحدودة.

ولم يقتصر تأثير تسييس رجال الأعمال وزيادة نفوذهم على العاملين لديهم، ولكنه استثار فئات أخرى. فقد أثار غيرة وحفيظة المثقفين وبعض شرائح الطبقة الوسطى، الذين باتوا يشعرون بالتهميش الناتج عن تنامي سيطرة المال على السياسة والحكم في مصر. لم يكن ظهور ونجاح حركة "كفاية" المناهضة لتوريث الحكم لابن الرئيس إلا أحد أعراض السخط المتنامي داخل أوساط المثقفين والمتعلمين ضد الدور المتزايد الذي يلعبه رجال الأعمال في السياسة المصرية. فأحد أهم نقاط ضعف جمال مبارك التي ضربت فيها المعارضة

هي ارتباطه الشديدة بمجموعة من رجال الأعمال وميوله "الليبرالية الجديدة". هكذا يمكن القول إن النشاط السياسي الذي يدب الآن في أوساط الرأسمالية بفعل سيطرتها المتزايدة على موارد اقتصادية يساهم بلا شك في تنشيط الممارسة السياسية لدى فئات اجتماعية أخرى، وهو الأمر الذي يزيد من فرص التحول الديمقراطي في مصر. فلا ديمقراطية بدون مشاركة سياسية. وأحد أهم تحديات الديمقراطية في مصر في العقود الأخيرة كان انخفاض الشديد في نسبة المشاركة السياسية، وهو الأمر الذي يظهر جلياً في التصويت في الانتخابات الذي ما كان يجذب أكثر من 20% ممن لهم حق التصويت في الانتخابات الأخيرة، بالمقارنة بنسبة 60% شهدتها انتخابات عام 1951،[33] وهي آخر انتخابات تجرى في ظل العهد شبه الليبرالي قبل انقلاب 23 يوليو 1952 الذي أتى بنظام حكم العسكر الذي لا يزال يمسك بزمام السلطة في مصر إلى اليوم.

قلنا إن أزمة الدولة المالية تزيد من قوة رجال الأعمال وبالتالي تزيد من سخط بعض الفئات المتوسطة وتزيد من حركيتها السياسية. لكن تأثير الأزمة المالية للدولة على الطبقة الوسطي لا يمر فقط عبر رجال الأعمال. فكما أشرنا من قبل، يؤدي تناقص إيرادات الدولة إلى تقلص الخدمات التي تقدمها الدولة للشرائح الوسطى، كما يؤدي إلى زيادة مطالب الدولة من تلك الشرائح. فالدولة تميل إلى زيادة ما تستقطعه من ضرائب من هذه الشرائح، خاصة أصحاب المهن الحرة. وهذا ما يؤدي إلى مواجهات متزايدة بين الدولة وتلك الشرائح. يكفي أن نذكر هنا أنه لأول مرة في تاريخ نظام يوليو يقوم الصيادلة بإضراب عن العمل رفضاً لزيادة المتحصلات الضريبية عليهم. ففي يوم 16 فبراير 2009 قررت النقابة العامة لصيادلة مصر أن يلتزم كل الصيادلة بإغلاق الصيدليات حتى تتراجع وزارة المالية عن قرارها بمحاولة تحصيل ضرائب بأثر رجعي.[34] وبغض النظر عن الانقسام الذي حدث في الرأي العام بين مؤيد للصيادلة وبين معارض لهم فإن ما لا يمكن الاختلاف عليه هو أن إضراب الصيادلة يمثل نقلة نوعية في الممارسة السياسية داخل أوساط شريحة المهن الحرة التي تمثل أحد أهم قطاعات الطبقة الوسطى المصرية المنصرفة عن السياسة.

ربما يكون من المناسب قبل إغلاق هذا الفصل إعادة التأكيد على أن المجال الاقتصادي-

الاجتماعي (وعلى رأسه مالية الدولة) يمارس تأثيراً مهما على المجال السياسي ويحدد الاحتمالات الممكنة. ولكن ترجيح وتحقيق احتمال دون آخر يرتبط بمجموعة كثيرة من المتغيرات السياسية والإيديولوجية، المحلية منها والدولية. لقد بينا في هذا الفصل الفرص المتزايدة للديمقراطية في مصر الناتجة عن نهاية الدولة الريعية/الرعوية وصعود دولة الجباية أو دولة الضرائب. يجب أن يكون واضح أن نقاشنا يقتصر فقط على ما يمكن أن نسميه "البنية التحتية المالية" للديمقراطية، تلك البنية التي تحدد الاحتمالات، لكن لا ترجح أحدها. فمصير الديمقراطية في مصر يتوقف على العديد من المتغيرات الأخرى مثل قوة ودور تيار الإسلام السياسي، وهي متغيرات تخرج عن مجال هذه الدراسة.

هوامش ومراجع الفصل السادس

(1) LUCIANI Giacomo. Ressources، revenues and authoritarianism in the
Arab world، beyond the rentier State. Political liberalization and democra-
tization in the Arab World / ed. par Rex BRYNEN et. al.، vol. 1. London :
.Lynne rienner publishers، 1999

(2) MOORE، Mike. Political underdevelopment. Paper presented at the
10th anniversary Conference of the Development studies institute. London
.school of economics، 2000

(3) المصدر السابق.

(4) TILLY Charles. Coercion، capital and European states. AD 990-1992.
.Cambridge MA and Oxford UK: Balckwell، 1992

(5) المصدر السابق.

(6) HERB، Michael. Taxation and representation. Georgia state university
.[on line] 2/5/2003
.WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel(refs).pdf

(7) AYUBI Nazih. Over stating the Arab State. London: IB Tauris & comp
.Ltd، 1995. p. 454-55

(8) RICHARDS Alan، John WATERBURY. A political economy of the Mi -
.dle East. Boulder: West review، 1996. p. 17

(9) CARDIN Philippe. Rentierism» and the rentier state: a comparative e - amination. M.A. Mcgill university، Canada، 1993.

(10) WANTCHEKON Leonard، Nathan JENSEN. Resource Wealth and Political Regimes in Africa. New Haven: Yale university، 2000.

(11) BOURDIEU Pierre et al. The Craft of Sociology. New York : Walter de gruyter، 1991.

(12) HUBER، Evelyne، RUESCHEMEYER Dietrich. The impact of ec - nomic development on democracy. Journal of economic perspectives. Été 1993، vol. 7، n° 3، p. 71-86.

(13) KIENLE Eberhard. A grand delusion، democracy and economic reform in Egypt. London: I.B. Tauris publishers، 200.

(14) Sarah Ben Néfissa et Alaa Eddine Arafat، Voter aujourd'hui en Égypte. À paraître.

(15) المصدر السابق.

(16) سامر سليمان، المشاركة السياسية في الانتخابات النيابية 2005. العوائق والمتطلبات. القاهرة، الجمعية المصرية للنهوض بالمشاركة الاجتماعية، مفوضية الاتحاد الأوروبي، 2006.

(17) المرجع السابق.

(18) المرجع السابق.

(19) المرجع السابق.

(20) نهضة مصر، 29/10/2005

(21) بدأ الحزب مؤخراً في الأخذ بنظام الانتخاب المحدود.

(22) ABOU-HAIDER Elias. Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques. Paris: Harmattan، 2000.

(23) الموقع الرسمي لاتحاد الصناعات المصرية: http://www.fei.org.eg

(24) انظر دراسة إريك جوب عن رجال الأعمال، والمشار إليها في كتاب كينلي، مرجع سبق ذكره.

RUESCHEMEYER، Dietrich، Evelyne Huber STEPHENS، Johns D. (25) STEPHENS. Capitalist development and democracy. Chicago، I L : University of Chicago press، 1992.

(26) انظر في ذلك أعمال باتريك هاني،

L'islam branché de la bourgeoisie égyptienne »، Le Monde diplomatique، septembre 2003، (en collaboration avec Husam Tammam).

Mondaines spiritualités، Amr Khâlid، shaykh branché de la jeunesse dorée » cairote »، Politique Africaine، novembre 2002.

Au diable les loosers … le succès et l'achievement، nouvelles valeurs isla - »» iques »، Revue Mouvements، no spécial 'Islam et modernité'، Paris، novembre 2004 (en collaboration avec Husam Tammam).

LECA Jean. Democratization in the Arab world: uncertainty، vulne - (27) ability and legitimacy. A tentative conceptualization and some hypotheses. Democracy without democrats. The renewal of politics in the Muslim world / ed. par Ghassan SALAMÉ. London : I.B Tauris publishers، 1994.

(28) انظر إلى دراستنا السابقة: باهر شوقي، سامر سليمان، تشريح اقتصادي اجتماعي للطبقة الوسطى المصرية، أحوال مصرية، العدد الأول.

(29) رمزي زكي، وداعا للطبقة الوسطى ، تأملات في الثورة الصناعية الثالثة والليبرالية الجديدة. القاهرة، دار المستقبل العربي، 1997.

(30) وفقاً لمدحت حسانين، وزير المالية السابق.

Beinin، Joel، and Zachary Lockman. Workers on the Nile : nationalism، (31) communism، Islam، and the Egyptian working class، 1882-1954. Princeton، N.J. : Princeton، University Press، 1987.

(32) Joel Beinin، The Egyptian Workers Movement in 2007. Chroniques du CEDEJ، Centre d'Etudes et de documentations économiques، juridiques et sociales، 2007.

(33) سامر سليمان، المشاركة السياسية في الانتخابات النيابية 2005. مرجع سبق ذكره.

(34) المصري اليوم، 18/2/2009.

خاتمة

تحافظ النظم السلطوية على بقائها وتجددها ليس فقط بواسطة القمع وإنما أيضاً بفضل المال. بفضله يمكن شراء رضاء بعض الفئات الاجتماعية وضمان هدوء فئات أخرى. هذا ينطبق على النظم السلطوية بشكل عام. لكن في حالة النظم السياسية السلطوية التي تحكم دولة ريعية أو شبه ريعية يكون الاعتماد على المال أكثر أهمية، ومن هنا لا يمكن فهم تطور هذا النوع من النظم دون وضع تطور إيرادات ونفقات الدولة في قلب التحليل السياسي، وبالتالي يصبح منظور الاقتصاد السياسي ذا فائدة عظمى في فهم هذه النظم. الحالة المصرية كانت منذ منتصف السبعينيات هي حالة نظام سياسي سلطوي يعتمد في استقراره على دولة شبه ريعية حظيت بتدفقات مالية هامة من النفط، من عائدات قناة السويس ومن المساعدات الخارجية. فكيف استطاع نظام حسني مبارك أن يحافظ على استقراره بالرغم من التدهور الشديد في الإيرادات الريعية الذي ضرب الدولة المصرية منذ منتصف الثمانينيات، وكيف تغيرت السياسة المصرية بفعل الانخفاض في تلك الإيرادات الريعية؟ كان هذا هو السؤال المركزي الذي بدأ الباحث منه هذه الدراسة.

للإجابة على هذا السؤال كان من الطبيعي أن نبدأ ببيان تطور إيرادات الدولة المصرية منذ السبعينيات وأن نبين كيف كانت الإيرادات هي العامل الأهم في تفسير التغيرات التي لحقت بحجم الدولة في مصر. لقد بينا في الفصل الأول أن المدخل الأهم لدراسة حجم الدولة

المصرية ليس هو المستوى الإيديولوجي أي ما يرفعه نظام الحكم من شعارات، اشتراكية كانت أو رأسمالية، ولا هو التوجهات المعلنة للسياسة الاقتصادية، تدخلية كانت أو انسحابية. فكما رأينا من قبل، قام نظام الحكم مرتين بتعديل السياسية الاقتصادية إلى اليمين، أي إلى تبني فكرة تنشيط اقتصاد السوق وتخلي الدولة عن الدور القيادي في العملية الاقتصادية.. المرة الأولى كانت في السبعينيات والثانية في التسعينيات. آنذاك دقت طبول أجهزة إعلام الدولة دفاعاً عن اقتصاد السوق وعن القطاع الخاص وهجوماً على الاقتصاد المخطط والقطاع العام، وهكذا شنت المعارضة داخل النظام وخارجه حملات هجوم على "انسحاب الدولة من الاقتصاد". لكن هذه الضوضاء الإيديولوجية لا يجب أن تحجب الحقيقة الدامغة وهي أن حجم الدولة قد زاد في السبعينيات كما في أوائل التسعينيات. ومن هنا نحن قد خلصنا إلى أن القوة الأساسية المحركة لحجم وتطور الدولة الريعية أو شبه الريعية ليس ما يرفعه نظام الحكم من شعارات أو ما يعلنه من سياسات وإنما هي التدفقات المالية الريعية، فإذا زادت يسير حجم الدولة في ركابها وينمو وإذا نقصت يحدث العكس.

ومن هذا المنطلق يمكن فهم لماذا يبدو النظام المصري في حالة عجز وقلة حيلة فيما يخص السياسة المالية. فجزء هام من إيراداته ريعية. والريع كما يعرفه ألفريد مارشال هو هبة من السماء. نظام الحكم في مصر يميل كثيراً إلى التطلع إلى السماء علها تمطر ذهباً. فإيرادات البترول وقناة السويس – تتحكم فيها عوامل خارجية لا يملك أن يؤثر نظام الحكم عليها كثيراً. الإيرادات الريعية الأكثر قابلية للتأثير عليها والتحكم فيها هي المساعدات الخارجية. لذلك ظل طلب المساعدات الخارجية هو أحد أهم نشاطات نظام الحكم في مصر. ولذلك يعزف الخطاب الرسمي لحن أساسي موجه للخارج وهو أن مصر تستطيع أن تقيم منطقة الشرق الأوسط وأن تقعدها. فهي القادرة على قيادة العرب إلى الحرب مع إسرائيل، كما أنها الوحيدة القادرة على استمالتهم إلى قبول الصلح معها. ولهذا صرح الرئيس مبارك بأن 70% من وقته مخصص للقضية الفلسطينية. ولذلك تظل السياسة الخارجية وصورة مصر في الخارج هي أحد أهم هواجس نظام الحكم. ولهذا يتسامح نظام الحكم مع الكثير من معارضيه إلا هؤلاء الذي يحاولون المساس بالمساعدات التي تحصل عليها الدولة من الخارج مثل أستاذ

الاجتماع السياسي سعد الدين إبراهيم الذي حكم عليه القضاء سنة 2008 بالحبس لمدة سنتين بتهمة "تشويه سمعة مصر في الخارج" كما بتهمة المطالبة بأن تربط الولايات المتحدة مساعداتها لمصر بأداء نظام الحكم في مجال حقوق الإنسان.

قلنا من قبل أن الإنفاق كان أحد أهم أدوات السيطرة السياسية لنظام الحكم السلطوي في مصر. فكيف استطاع نظام الحكم هذا أن يتعايش مع الانخفاض الحاد في إيراداته ومن ثم مصروفاته؟ لقد وجدنا الإجابة على هذا السؤال عندما درسنا تطور الأوزان النسبية للإنفاق العام. فرأينا أن نظام الحكم أعاد ترتيب أولوياته فخفض من نصيب بعض بنود الإنفاق لكي يرفع من بنود أخرى. لقد رأينا كيف خفَض من نصيب الإنفاق على الجيش. وقد تحقق ذلك في مقابل استقلالية مالية متزايدة للمؤسسة العسكرية، أي السماح لها بتعبئة مواردها الخاصة من خلال الاستثمار الواسع في مجالات الإنتاج المدني. كما رأينا كيف قلل نظام الحكم من الإنفاق على الدعم المقدم للفقراء. وقد أتاحت تلك التخفيضات تركيز موارد الدولة على الشرطة والأمن الداخلي كما على أجهزة الدولة الإيديولوجية من ثقافة وإعلام. وقد ترافق مع ذلك التغيير للأنصبة النسبية لمؤسسات الدولة من الإنفاق العام تعديلات أخرى داخل المؤسسات نفسها لصالح الشرائح الأعلى للبيروقراطية. أي أن توزيع الدخل داخل الدولة أصبح أقل عدالة بفعل الأزمة المالية. كما أدت هذه الأزمة إلى إطلاق يد البيروقراطية لتعويض دخولها المتناقصة عن طريق الرشوة والفساد الواسع. من هنا يمكن فهم قدرة نظام الحكم على مواصلة السيطرة السياسية بنجاح بالرغم من الأزمة المالية. إن الطريقة التي تكيف بها نظام الحكم المصري مع الأزمة المالية توضح أن نظام الحكم السلطوي عندما يتعرض لأزمة مالية يعيد ترتيب إنفاقه لكي يحكم أدوات السيطرة السياسية.

لم يقتصر تأثير الأزمة المالية والتكيف معها فقط على تعديل أنصبة مؤسسات الدولة في الإنفاق العام، وإنما امتد التأثير لتوزيع الموارد بين المستوي المركزي للدولة والمستوى المحلي لها. تتميز الدولة المصرية بقدر مرتفع من المركزية، الأمر الذي يظهر بجلاء بمجرد النظر في ميزانية الدولة، حيث تعتمد المحافظات بشكل كبير على المركز في معظم احتياجاتها المالية. فهي لا يحق لها أن تفرض ضرائب وإنما فقط رسوم. لقد دفعت الأزمة المالية نظام الحكم

إلى تخفيض نسبة تحويلات المستوى المركزي للدولة إلى المحافظات. هكذا كان مطلوب من المحليات أن تعتمد أكثر فأكثر على مواردها الخاصة. وقد تم ذلك تحت غطاء شعار "اللامركزية" الذي تبناه نظام الحكم في مصر بناءً على نصيحة المؤسسات الدولية خاصة "هيئة المعونة الأمريكية". لكن اللامركزية تتطلب إعادة صياغة العلاقات بين الحكومة المركزية والمحليات من أجل زيادة سلطة الأخيرة. ولكن لم تحدث في مصر أي إعادة صياغة لهذه العلاقات على المستوى المؤسسي. فالإطار الدستوري والقانوني الحاكم للعلاقات بين مؤسسات الدولية لا يزال على حاله في خطوطه العامة. فعهد مبارك يتميز بالتكيف في إطار جمود مؤسسي. لذلك لم يترافق الحديث عن اللامركزية تغييرات مؤسسية مثل منح المستوى المحلي للدولة الحق في فرض الضرائب، ولكنه أُعطي الحق في خلق صناديق خاصة تعتمد على الرسوم التي تحصلها السلطات المحلية كما على تبرعات رجال الأعمال. وهو الحل الذي كان له تكلفة باهظة حيث أن هذه الصناديق تتميز بمعدل مرتفع جداً من الفساد، بما أنها بعيدة عن سيطرة المستوى المركزي للدولة، وبالطبع بعيدة عن رقابة المجتمع ممثلاً في المجالس المحلية، لأن هذه الرقابة لا يمكن أن تزدهر إلى في ظل نظام ديمقراطي. هذا بالإضافة إلى أن فكرة هذه الصناديق لا تحترم أهم مبادئ المالية العامة، وهو مبدأ وحدة وشمول الميزانية العامة، حيث أن إيرادات ونفقات هذه الصناديق غير مسجلة في الميزانية العامة للدولة بالرغم من أنها جزء لا يتجزأ من المال العام. إن تطور العلاقات بين مؤسسات الدولة المركزية والمحافظات في السنوات الأخيرة لا يشير إلى نمو اللامركزية بقدر ما يوضح حالة من تفكك الدولة fragmentation. والحقيقة أن عدم جدية نظام الحكم في اتخاذ خطوات حقيقية صوب اللامركزية السياسية يجب أن يفهم في ضوء طبيعة النظام السلطوية. فاللامركزية في الواقع يصعب أن تتواءم مع مقتضيات السيطرة السياسية التي لابد وأن يمارسها نظام سياسي سلطوي.

نفس البعد عن القيام بتغيرات مؤسسية وتفضيل التكيف مع الأزمة في إطار ثبات مؤسسي نلحظه في طريقة تعامل نظام الحكم مع مقتضيات إخماد التمرد المسلح الذي شنته الجماعة الإسلامية في الصعيد في أوائل التسعينيات. لقد اقتنعت النخبة السياسية كما اقتنع

نظام الحكم أن الفقر والتهميش الاقتصادي يشكلان التربة الخصبة لنمو جماعات العنف الإسلامي في الصعيد. ومن ثم استقرت هذه النخبة على أن الحل يكمن في تنمية الصعيد لقطع الطريق على الإرهابيين وحرمانهم من الأرضية التي ينشطون عليها. وقد أعلن نظام الحكم بالفعل عن نيته في توجيه موارد أكثر لتنمية الصعيد وأصدر توجيهاته لمؤسسات الدولة بالشروع في ذلك. ولكن النتائج كانت محدودة. لقد نجح النظام بالفعل في إخماد الثورة المسلحة في الجنوب، ولكن ذلك يرجع إلى السياسات الأمنية أكثر من السياسات الاقتصادية والاجتماعية. لا يزال الصعيد يعاني من تأخره عن شمال مصر. والمشكلة تكمن في أن مؤسسات الدولة مصممة بشكل مركزي وتعمل وفق المنطق المركزي. ولأن نظام الحكم يتحاشى القيام بتغييرات مؤسسية تسمع بإعادة توزيع الموارد لصالح المحافظات الجنوبية، لذلك من الطبيعي ألا تنجح الدولة في تنمية الصعيد. والحقيقة أن النجاح المحدود في تصحيح التحيز ضد الصعيد لا يرجع فقط إلى صلابة الطابع المركزي للدولة وإنما يعود أيضاً إلى أن أداء المعارضة الإسلامية المسلحة في الصعيد لم يكن ليساعد على تخفيف الطابع المركزي للدولة، فهذه المعارضة في الحقيقة لم تكن تهدف إلى إصلاح الدولة وإنما هدمها، ومن هنا كانت الساحة الأساسية للمواجهة بين نظام الحكم والمعارضة هناك هي ساحة القتال، تلك التي انتصر فيها نظام الحكم انتصاراً ساحقاً على الجماعة الإسلامية.

هذا الجمود المؤسسي ومحاولة تخفيف الأزمات بالحد الأدنى من التغيير سعياً وراء الاستقرار السياسي الذي يميز حكم الرئيس مبارك رصدناه بشكل مفصل عندما درسنا محاولات نظام الحكم المختلفة لتنمية إيرادات الدولة. فالإجراءات المتتاليةof measures chronology التي اتخذها نظام الحكم لتنمية إيرادات الدولة تكشف عن منطق محكم، يسعى للبدء بإجراءات ذات تكلفة سياسية محدودة، حتى ولو كانت تكلفتها الاقتصادية باهظة، قبل اللجوء إلى إجراءات ذات تكلفة سياسية مرتفعة مثل تحصيل ضرائب الدخل التي تثير عادة معارضة شديدة من جانب المجتمع. فقد بدأ نظام الحكم بتنمية إيراداته بالوسائل الأكثر تخفياً والأقل تكلفة سياسية مثل ضريبة التضخم أي طباعة البنكنوت. ثم شاهدنا بعد ذلك اضطراره لزيادة إيراداته بوسائل أكثر شفافية ومن ثم أكثر تكلفة من

الناحية السياسية مثل ضريبة المبيعات. وأخيراً اضطر إلى اللجوء إلى الإجراءات الأقل شعبية والأكثر إثارة لمقاومة الفئات الاجتماعية وهي إصلاح نظام الضرائب على الدخل من أجل الحد من التهرب الضريبي. ربما يكون من المبكر إصدار حكم نهائي بخصوص قدرة هذا الإصلاح على رفع إيرادات الدولة بشكل محسوس. لكن بيانات الإيرادات الضريبية الأخيرة التي تعرضت لها الدراسة أوضحت محدودية نجاح إصلاح نظام الضرائب وبالتالي فشل النظام في رفع نسبة الإيرادات العامة من الناتج المحلي الإجمالي. انخفاض إيرادات الدولة ليس علامة فشل لها إذا كان القائمون عليها قد قرروا أن يقللوا ما تستقطعه الدولة من المجتمع، كما حدث في العديد من البلاد. ولكنه يصبح علامة فشل إذا كان القائمون عليها قد قرروا أن يسلكوا طرقاً عديدة من أجل زيادة الإيرادات دون أن تتحقق هذه الزيادة. هذا ما حدث في مصر الذي تتزايد فيها نزعة الجباية عند الدولة بدون أن يؤدي ذلك إلى حل مشكلة تناقص الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. فشل نظام الحكم في تنمية إيرادات الدولة، ولم ينجح على الجانب الأخر في تخفيض نفقاته حتى تتواءم مع الإيرادات المحدودة، وهذا ما جعل عجز الموازنة يواصل اتجاهه الصاعد. والحقيقة أن الحالة المصرية توضح صعوبة نجاح الإصلاح الضريبي الذي تقوم به النظم السلطوية. فمثل ذلك الإصلاح يتطلب إعادة صياغة العلاقة بين الدولة والمجتمع، بمقتضاها يلتزم المجتمع بدفع ما عليه من ضرائب مقابل أن تلتزم الدولة بالرشادة والنزاهة في استخدام عائدات الضرائب، كما تلتزم بالشفافية في إعلان كيفية التصرف في الأموال العامة. وكلها أمور من الصعب جداً على نظام سلطوي أن يحققها. مشكلة الإصلاح الضريبي أيضاً أنه يحتاج إلى اتفاقات وتفاهمات بين الدولة وبين ممثلي الفئات الاجتماعية للوصول إلى حلول وسط. لقد قامت وزارة المالية بالفعل طوال السنوات الماضية بتوقيع اتفاقيات مع منظمات رجال الأعمال وإلى التفاوض مع منظمات تمثل بعض الفئات الوسطي مثل الأطباء والصيادلة. ونجحت في كثر من الأحيان في الحصول على تأييد تلك المنظمات على سياسات الإصلاح الضريبي. إلا أن تلك المنظمات تظل ضعيفة وهامشية بسبب ضعف المجتمع المدني عموماً بعد أكثر من نصف قرن من التسلط السياسي وإخضاعه للسيطرة الأمنية والسياسية. كما أن التأييد الذي تحصل عليه

الحكومة من هذه المنظمات غالباً ما يكون بلا قيمة لأنه تأييد من منظمات "كوربوراتيه" مثل الاتحاد العام للغرف التجارية، يسيطر عليها نظام الحكم فتخضع له، عوضاً عن خضوعها لإرادة الفئات الاجتماعية التي تمثلها.

فشل الدولة أمام المجتمع في رفع نسبة ما تستقطعه من ضرائب لا يعني على الإطلاق قوة هذا المجتمع في مقاومة الدولة. فالأساليب الأهم التي تقاوم بها الفئات الاجتماعية الضرائب تظل غير مباشرة وغير سياسية، مثل اللجوء للقضاء الذي أبطل أكثر من مرة قوانين وإجراءات قام بها نظام الحكم من أجل تنمية إيرادات الضرائب. والحقيقة أن اللجوء المكثف للسلطة القضائية لمواجهة تعسف السلطة التنفيذية هو أحد أهم خصائص النظام السياسي لمبارك، الذي أعطى للقضاء استقلالاً نسبياً نعتقد أن وظيفته الأساسية هي الحد من تسييس depoliticization المعارضة للدولة وللنظام وزيادة المعارضة القانونية ضد السلطة judiciarization of opposition على حساب المعارضة السياسية. لا ينفي هذا الاستقلال تدخل المجموعة الحاكمة في أعمال القضاء في أحيان، وعدم احترام أحكامه في أحيان أخرى. لكن يظل القضاء هو الجهة الأساسية التي نجحت في الحد من تعسف السلطة التنفيذية في عهد مبارك. بخلاف "النضال القانوني" ضد الضرائب تظل الوسيلة الأساسية لمقاومة الضرائب في مصر هي التهرب الضريبي، وهي وسيلة لا تقوم على المواجهة وإنما على التحايل. الحالة المصرية هي إذاً حالة دولة ضعيفة تواجه مجتمعاً ضعيفاً. الدولة تفرض سياسات وقوانين لا تستطيع إقناع أو إجبار المجتمع على احترامها، والمجتمع من ناحيته لا يقاوم تلك السياسيات والقوانين ولكنه لا يحترمها ولا يخضع لها. الحالة المصرية في عصر مبارك هي حالة مجتمع ضعيف يواجه دولة ضعيفة، وهي توضح بجلاء زيف الفكرة التي تعتقد أن العلاقة بين المجتمع والدولة محصلتها صفر zero sum game. فضعف الدولة ليس دليلاً على قوة المجتمع، ولا ضعف المجتمع دليل على قوة الدولة. لو كان المقصود بقوة الدولة هي قدرتها على فرض القانون على المجتمع سواء بالتراضي أو بالقصر فالدولة المصرية تعد هنا ضعيفة.

الدولة شبه الريعية في مصر غربت أو كادت تغرب. فهي في نهاية عصر مبارك تعيش

على حوالي نصف الإيرادات (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) التي كانت تعيش عليها في بداية عصره، وهو الأمر الذي لابد وأن يمارس تأثيرات عميقة على السياسة المصرية. فهل خروج الدولة المصرية من الريع يدخلها بالضرورة في نادي الدول الديمقراطية؟ نظرية الدولة الريعية التي ناقشناها في الفصل الأخير تشير إلى ذلك. لأنها تفترض أن نهاية الريع تؤدي إلى نمو الضرائب ومن ثم إلى تعرض الدولة لضغوط من جانب المجتمع لكي تخضع له. لكن الحالة المصرية تضع تحفظات كثيرة على نظرية الدولة الريعية. فليس صحيحاً أن نهاية الريع تدفع نظام الحكم بالضرورة لأن يلجأ لفرض وتحصيل الضرائب. فكما رأينا في الفصل الخامس، لم تؤد نهاية الدولة شبه الريعية في مصر إلى قيام دولة الضرائب tax state، وإنما أدت بالأحرى إلى بزوغ دولة الجباية predatory state الساعية إلى التحايل على المجتمع من أجل استقطاع موارد منه بأشكال ملتوية وغير شفافة مثل طباعة البنكنوت. لم تذهب المجموعة الحاكمة إلى الحل الضريبي، وبالذات إلى محاولة إصلاح ضرائب الدخل، إلا بعد حوالي عشرين سنة من الأزمة المالية الطاحنة. كما أن ضغوط الأزمة المالية، كما رأينا في الفصل الثالث، والتي قللت من الموارد التي يعطيها مركز الدولة في القاهرة إلى أطراف الدولة في الأقاليم، لم تؤد إلى نمو اللامركزية الإدارية وإنما بالأحرى أدت إلى زيادة تفتت الدولة fragmentation.

نهاية الدولة الريعية إذاً لا تؤدي بالضرورة إلى التحول الديمقراطي. لكنها تمارس تعديلات هامة على المجال السياسي المصري وتفتح مساحات جديدة يمكن استغلالها ديمقراطياً. لقد رأينا أن أزمة الدولة المالية ومحاولات الخروج منها تؤدي إلى تنامي قوة الطبقة الرأسمالية في مواجهة المجموعة الحاكمة، وهو الأمر الذي أدى قيام هذه المجموعة باحتضان أو احتواء بعضهم لكي توسع من قاعدتها الاجتماعية ولأجل أن تُدعم نفسها بموارد اقتصادية وبشرية جديدة. هكذا تقوم المجموعة الحاكمة اليوم على تحالف بين البيروقراطية العليا (خاصة العسكرية والأمنية) وبعض قطاعات الرأسمالية. وإذا كان من المستبعد أن تناهض الرأسمالية نظام الحكم أو أن تساهم بشكل مباشر في إسقاطه، فإن سيطرة الرأسمالية المصرية على موارد اقتصادية على حساب الدولة تعيد صياغة السياسة المصرية. فهي أولاً تؤدي إلى تعدد مراكز

القوى في تلك السياسة. فزيادة تسييس politicization رجال الأعمال وإن كانت تفيد النظام لأنها تؤدي إلى توسيع قاعدته الاجتماعية إلا أنها في الوقت نفسه تزيد من التشققات داخل هذا النظام لأنها تخلق توتراً بين البيروقراطية الحاكمة والعناصر الرأسمالية الملتحقة حديثاً بالنظام. بالإضافة إلى ذلك فإن تسييس الرأسمالية قد أدى إلى زيادة تسييس فئات أخرى. فعندما تدخل الرأسمالية إلى السياسة فإنها تجر ورائها فئات أخرى. فقد رأينا مثلاً في انتخابات برلماني 2000 و 2005 بزوغ قوة تصويتية كبيرة وهي عمال القطاع الخاص الذين قام العديد من رجال الأعمال بدفعهم للمشاركة عن طريق استخراج بطاقات انتخابية لهم. صحيح أنهم يدخلون اللعبة الانتخابية الآن من باب الزبائنية clientelism السياسية إلا أنه ليس من المستبعد أن يستقلوا تصويتياً عن رجال الأعمال في سياق سياسي أكثر حرية. صحيح أيضاً أن النظام السياسي المصري لا يزال يقوم على الزبائنية clientelism أي على صيغة علاقة بين أسياد سياسيين political patrons وأتباع clients. لكن الجديد اليوم هو أن الأسياد لم يعودوا فقط كبار رجال الدولة من بيروقراط وعسكر وإنما ينضم لهم أكثر فأكثر طائفة أسياد جدد من رجال الأعمال. بالطبع تعدد طوائف الأسياد لا يمت للديمقراطية بصلة، لكنه يتيح هامش أكبر للمناورة للأتباع.

كما يمتد التسييس المتزايد لرجال الأعمال على فئات اجتماعية أخرى. فقد أثار غيرة وحفيظة المثقفين وبعض شرائح الطبقة الوسطى، الذين باتوا يشعرون بالتهميش الناتج عن تنامي سيطرة المال الخاص على السياسة والحكم في مصر. لم يكن ظهور ونجاح حركة "كفاية" المناهضة لتوريث الحكم لابن الرئيس – القريب من دوائر رجال الأعمال – إلا أحد أعراض السخط المتنامي داخل أوساط المثقفين والمتعلمين ضد الدور المتزايد الذي يلعبه رجال الأعمال في السياسة المصرية. هكذا يمكن القول أن النشاط السياسي الذي يدب الآن في أوساط الرأسمالية بفعل سيطرتها المتزايدة على موارد اقتصادية يساهم بلا شك في تنشيط الممارسة السياسية لدى فئات اجتماعية أخرى، وهو الأمر الذي يزيد من فرص التحول الديمقراطي في مصر. فلا ديمقراطية بدون مشاركة سياسية. بالإضافة إلى ذلك يؤدي لجوء الدولة المتزايد لفرض الضرائب على قطاع هام من الطبقة الوسطى – المهن الحرة –

إلى مواجهات متزايدة بين الدولة وتلك الشرائح. وكما أشرنا من قبل في الفصل الأخير، لأول مرة في تاريخ نظام يوليو يقوم الصيادلة بإضراب عن العمل رفضاً لزيادة المتحصلات الضريبية منهم.

الناظر للسياسة المصرية اليوم لا يمكن أن تفوته ملحوظة أساسية وهي التنامي الدرامي في عدد ووزن الاحتجاجات الاجتماعية التي وصفها جويل بنين بأنها أقوى حركة اجتماعية في مصر منذ الأربعينيات. كما أن المراقب للحالة المصرية لا يمكن أن تفوته حقيقة أن الصراع الاجتماعي على الموارد الاقتصادية احتل في السنوات الأخيرة مكانة مركزية في المجال العام المصري، مما قد ينبئ عن تحول مهم في السياسة المصرية تلعب فيه السياسة الطبقية class politics دوراً متزايداً. بل أن المجازفة أكثر قد تدفعنا للقول أن نمو تلك السياسة الطبقية ربما يكون على حساب سياسات الهوية identity politics التي صاحبت هيمنة تيار الإسلام السياسي والتيار السلفي على المجال العام في مصر وهو الأمر الذي وضع قضايا مثل ملابس النساء على قمة أولويات النقاش السياسي المصري. لقد دافع بعض الباحثين مثل آصف بيات وأوليفييه رواه وباتريك هينني عن فكرة أننا نعيش عصر ما بعد الإسلام السياسي post-islamism، وهي التي كانت فكرة غريبة في ظل المواجهة التي استعرت بين الولايات المتحدة وبين الكثير من فصائل هذا التيار، خاصة بعد الهجمات البربرية يوم 11 سبتمبر 2001. لكن ربما تنطبق المقولة "الحروب تشتد الحروب في نهايتها" على هذه الحالة. قد يكون من المتسرع أن نؤكد أن ما تشهده مصر ينضوي تحت ظاهرة عالمية هي عصر ما بعد الإسلام السياسي، لكن من المؤكد أن التحولات الهامة التي تلحق بالسياسة المصرية – والتي بمقتضاها تغرب الدولة الريعية ويزيد الصراع الاجتماعي على الموارد الاقتصادية – تزيد من فرص ومن احتمالات كسر محورية مسائل الهوية في المجال السياسي المصري ومن ثم إضعاف تيار الإسلام السياسي.

لقد حاولت هذه الدراسة أن تسلط الضوء على أحد أهم إشكاليات التي تواجه الدولة المصرية، وهي تأمين مصادر مستقرة ومعقولة من الدخل تتيح لها القيام بوظائفها بكفاءة. هذه الدراسة معنية إذن بشكل عام بمشكلة الدولة في مصر. فلم تكن قضية الأزمة

المالية إلا مدخلاً اعتقدنا أنه من أهم مداخل دراسة الدولة. فكما قلنا في المقدمة تأثر كاتب هذه السطور بالأعمال التي نادت بأهمية دراسة الدولة من نافذة ماليتها والتي أشرنا إليها في المقدمة. ويظل كاتب هذه السطور على قناعة بأن مشكلة ضعف الدولة في مصر هي أحد أهم التحديات التي تواجه طبقتها السياسية في الوقت الراهن كما في المستقبل. لقد فشل الإطار المفاهيمي الليبرالي في الإحاطة بمعضلة الدولة المصرية. لم يفرق هذا الخطاب بين النظام والدولة، كما لم يفرق بين قوة الدولة القمعية وقوتها التنموية. هكذا ساد اعتقاد خاطئ أن مشكلة مصر تكمن في دولة قوية ومتسلطة تواجه مجتمع ضعيف وخاضع، بينما في الحقيقة تظل مشكلة مصر تكمن في ضعف دولتها كما في ضعف مجتمعها المدني ويظل الحل هو تقوية كلا من الدولة والمجتمع المدني.

والحقيقة أن الحالة المصرية ليست استثناءً في منطقتها. فإذا كانت أحد أهم المعضلات التي تواجه النخبة السياسية في مصر هي تقوية الدولة التي تحكم الإقليم المصري فإن هذه المعضلة تكون أشد في معظم البلاد العربية حيث لا تزال الدولة الوطنية في مرحلة البناء كما هو الحال في لبنان، وحيث انهارت دول بالكامل مثل دولة الصومال أو كادت تنهار مثل دولة السودان. فالتحدي الأساسي الذي يواجه الإقليم ليس فقط مقرطة نظمه السياسية وإنما أيضاً بناء وتكريس سلطة الدولة. هذا الكتاب كان محاولة لمناقشة قضية التسلط السياسي في علاقتها بمسألة ضعف الدولة كما كان اجتهاداً في دراسة قضية الديمقراطية في علاقتها بقوة الدولة. وإذا كان لهذا العمل أن ينتهي بأهم نتيجة توصل إليها فهي أن الطبيعة التسلطية لنظام الحكم السياسي ليست شرطاً لبناء الدولة القوية، بل أن الحالة المصرية تشير إلى أن الطبيعة التسلطية للنظام السياسي قد تكون أحد أهم العقبات التي تواجه بناء الدولة القوية.



التعريف بالكاتب

• ولد سامر سليمان في مايو 1968 بالقاهرة ودرس حتى الثانوية العامة بمدرسة الفرير بالظاهر. حصل على درجة البكالوريوس في الاقتصاد من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة عام 1990، وحصل من نفس الجامعة على دبلوم في العلوم الأفريقية عام 1992، ثم على ماجستير في علم الاجتماع من الجامعة الأمريكية بالقاهرة عام 1997. انطلق د.سليمان بعدها إلى معهد الدراسات السياسية بباريس حيث حصل على درجة الدكتوراة عام 2005.

• تختص دراسات د.سليمان بالاقتصاد السياسي المصري وعلاقته بالأوضاع السياسية المصرية. وقد انصب اهتمامه بالتحديد على الدولة المصرية وأوضاعها الاقتصادية والمالية وسياساتها الاقتصادية ودورها التنموي (أو غيابه) وعلاقتها بالمجتمع. اهتم د.سليمان أيضا بموضوع التحول الديمقراطي في مصر والذي تابع بداياته، ومن داخل الموضوع كانت أبحاثه عن المجتمع المدني، دور المعارضة، قضية الطائفية وأوضاع الانتخابات ومجلس الشعب بالتحديد.

• عمل د.سامر سليمان في المركز الفرنسي للدراسات الاقتصادية والسياسية والتشريعية (CEDEJ) وأيضا كصحفي في جريدة الأهرام إبدو (الفرنسية). ومنذ عام 2006 بدأ التدريس كأستاذ مساعد بقسم العلوم السياسية بالجامعة الأمريكية.

- يعد «النظام القوي والدولة الضعيفة“ الكتاب الرئيسي لسامر سليمان، وقدم فيه مختصراً لتحليلاته للسياسات المالية للدولة المصرية على ضوء مصروفات الدولة المعلنة. نشر الكتاب في نسخة إنجليزية محدثة ومعدلة بعنوان ”خريف الدكتاتورية“ عن دار نشر ستانفورد بأمريكا. إلى جانب هذا العمل قدم د.سليمان عددا من الدراسات المنشورة عن ”الدولة ورأسمالية التصنيع“ ، كما نشر له كتاب عن تحليل لانتخابات مجلس الشعب عام 2005. هذا إلى جانب العديد من المقالات المنشورة بالصحف والدوريات عن عدد كبير من الموضوعات مثل الضرائب والديمقراطية والمسألة الطائفية.

- شارك د.سامر سليمان في محاولة تأسيس حزب ديمقراطي اجتماعي قبل ثورة يناير وشارك بقوة في تأسيس الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي بعد الثورة.

قالوا عن الكتاب

•" الكتاب يعطي تفسيرات علمية للحال المتردي الذي نمر به، ويعكس مؤلفه عبر فصوله المختلفة صورة للواقع الاقتصادي المصري، كما يرسم أبعاد الواقع السياسي للبلاد في ربع القرن الأخير. لقد وضعني د. سامر سليمان أمام واقع مؤلم وأعطاني بكتابه تفسيرا علميا لما يحدث."

د. رءوف عباس. الشرق الأوسط 28/1/2005.

• أحد أهم أربعة كتب صدرت عام 2005 " هي رسالة دكتوراه للمؤلف صيغت بأكثر ما تمكنت رشاقة ورشقاً، وتقدم المشهد الاقتصادي المصري وعلاقته بالديمقراطية وصناعة القرار بصياغة علمية وصيغة موضوعية، كما تعلم وتضيف، فهي تنير وتثير. "

إبراهيم عيسى - وجهات نظر يناير 2006.

مراجعات صحفية للكتاب



1 ماذا يحدث عندما يصاب الديكتاتور العادل.. بالمرض الهولندى؟!

2 لماذا انخفضت مصاريف الجيش وارتفعت ميزانية البوليس بعد إبعاد أبوغزالة؟!

نظرة المشير للرئيس

3 كيف صعد أحمد عز ليجلس فى مقاعد الضباط الأحرار؟!

جمال مبارك فى الانتظار

الفجر

السنة الأولى - العدد ١٢ - السبت ٢٠/٨/٢٠٠٥م

EL FAGR - NO. 12 - SATURDAY 20/8/2005

صالة التحرير

7

كيف نجا نظام مبارك من غضب الشعب حتى الآن؟!

وائل عبد الفتاح

ÉCONOMIE. Dans Régime fort/Etat faible, *De la gestion de la crise financière et du changement politique sous Moubarak*, Samer Soliman analyse comment le régime de Moubarak survit et se métamorphose au rythme des crises économiques.

Vers une démocratie des maîtres ?

Parue à un moment où le lecteur a soif d'analyses sur les changements politiques et économiques en cours, *Régime fort/Etat faible* s'attache à éclairer ce moment-clé dans l'histoire de l'Egypte moderne. L'ouvrage traite du changement qui a le plus ébranlé les structures de la société égyptienne depuis Nasser : Le passage d'un Etat rentier-clientéliste à un Etat libéral prédateur, et les conséquences de cette transformation sur la politique et la culture égyptienne.

En fait, ce changement a été entamé depuis une quinzaine d'années, mais aucun chercheur égyptien ne l'avait traité avec une telle diversité de perspective. A la fois professeur d'économie politique, journaliste, musicien et activiste, Samer Soliman avoue dans l'introduction qu'il s'adresse aux intellectuels. Mais en lisant son livre de style simple et souvent plein d'humour, on reconnaît vite qu'il s'adresse également au lecteur ordinaire.

L'auteur expose dans l'introduction la théorie de l'Etat rentier. Ce dernier, disposant d'une ou de plusieurs ressources naturelles comme le Canal de Suez, le pétrole ou le gaz naturel, le tourisme et les aides économiques étrangères (qu'il acquiert grâce à l'importance stratégique du pays), dépend de ces richesses et développe un régime politique absolutiste qui distribue les biens à la population et surtout à sa bureaucratie d'Etat. Celle-ci obtient de plus en plus de pouvoir pour la simple raison qu'elle constitue le soutien social du régime. Dans un tel Etat, le régime est autoritaire et ne permet qu'une marge très réduite de démocratie formelle. Le régime devient l'Etat et aucune frontière ne les sépare l'un de l'autre.

C'est exactement le cas de l'Egypte et plus ou moins celui de tous les pays arabes. Or, l'auteur remarque que depuis la fin des années 1980, les ressources rentières de l'Egypte sont en continuelle baisse, diminuant ainsi le pouvoir du régime à acheter la passivité sociale et le forçant à devenir de plus en plus féroce mais surtout à se tourner vers l'économie intérieure pour se financer, en d'autres termes se transformer en un Etat-régime prédateur. Cette transformation de la nature de l'Etat constitue le cadre général de l'ouvrage. Soliman garde comme fil directeur l'étude des recettes, sans toutefois tomber dans l'académisme.

L'auteur nous indique que l'an 1986 était le début de la fin du système économique clientéliste. Les revenus du Canal de Suez ont baissé ainsi que les prix du pétrole. En 1987, le Fonds Monétaire International (FMI) force l'Egypte à signer un accord de réforme économique. En 1989, l'Egypte arrête de payer ses dettes, et connaît la crise économique la plus difficile depuis le temps du khédive Ismaïl.

Le régime se trouve dans l'obligation d'aller plus loin dans la réforme économique. L'auteur expose comment la nature du régime faisait échouer — malgré les bonnes intentions — les tentatives de réforme libérale. Le corps et la philosophie du régime économique sont restés attachés à ceux de l'Etat clientéliste — fondé par Nasser. Ainsi, la politique de Moubarak visait à ne rien toucher dans la Constitution ni dans les lois malgré l'évolution des réalités. L'auteur cite ainsi les lois qui fixent les salaires, promulguées en l'an 1974, et intactes jusqu'à présent.

Soliman met également l'accent sur le motif sécuritaire, souvent abusif, qui conditionne toute tentative menée par l'Etat pour réformer l'économie et la société. Le livre traite cette réalité à travers l'étude de la distribution des recettes entre les différentes institutions de l'Etat montre comment les tentatives destinées à promouvoir l'enseignement ont échoué (chapitre 2).



L'auteur aborde ensuite (chapitre 4) « *la répartition régionale des recettes publiques* ». Il concentre son étude sur deux villes, Alexandrie et Qéna. Ces villes ont connu un certain épanouissement malgré la baisse des transferts de fonds du Caire. Si le cas de Abdel-Salam Al-Mahgoub, gouverneur d'Alexandrie, représente la coopération entre hommes d'affaires et régime, le cas de Abdel-Labib à Qéna, en plein sud pauvre et arriéré, représente celui du despote éclairé. Le problème du Sud, foyer du terrorisme, occupe une partie importante de ce chapitre. Pourquoi la tentative de l'Etat de développer le sud à travers une « *campagne d'investissement privé* » a-t-elle échoué ?

L'auteur revient ensuite, dans le chapitre cinq, à l'idée centrale de son livre, et aussi son titre *De l'Etat rentier à l'Etat prédateur*. Comment le régime peut-il augmenter ses recettes dans une conjoncture où pétrole, Canal de Suez et gaz naturel ne suffisent plus ? L'auteur remarque que depuis le début des années 1990, le régime égyptien a opté pour l'endettement à l'intérieur du pays et l'accroissement de ses ressources à travers les impôts.

Puis Soliman analyse ces procédures, dont la plus facile et la plus efficace dans tous les pays du tiers-monde est l'impôt d'inflation : l'Etat recommande à la Banque Centrale d'user de la planche à billets. Par conséquent, les prix des produits augmentent pour rembourser la croissance du pouvoir d'achat du public et la valeur réelle des salaires baisse. Le gouvernement a eu recours à cet impôt indirect à plusieurs reprises, surtout depuis la seconde moitié des années quatre-vingt.

Il a également eu recours à la *Banque nationale d'investissement*. Soliman indique que plus de la moitié des dettes de l'Etat viennent de cette banque qui dépend du ministère des Finances. Soliman analyse aussi la nouvelle loi sur les impôts et le rôle grandissant des hommes d'affaires. Il appelle le recours de l'Etat à ces derniers une sorte d'impôt indirect.

Les dernières pages de *Régime fort/Etat faible* analysent l'influence de la disparition du régime rentier et de l'ascension politique des capitalistes égyptiens et la manière dont ils envisagent le changement politique. L'auteur s'interroge également sur les chances de la démocratie en Egypte. On le sent assez optimiste : selon lui, l'Etat rentier fort était le plus grand obstacle à la démocratie ; « *et le voici qui s'en va* ». En fait, le lecteur pourra déduire cette interrogation : une démocratie des maîtres (coalition entre capitalistes et haute bureaucratie) sera-t-elle une première étape ? La plupart des cartes sont encore aux mains du régime et la politique étrangère est un facteur qui pourrait modifier les données du jour au lendemain. On note avec l'auteur que les réformes économiques et politiques ont été dictées au gouvernement de l'étranger et n'ont pas été soutenues par les citoyens.

A l'origine, le livre en question est une thèse de doctorat soutenue à l'Institut des sciences politiques à Paris, que Samer Soliman a réécrite lui-même en arabe pour être accessible au lecteur égyptien ou arabophone. Rarement la littérature économique arabe aura été si intéressante ●

Hayssam Khachaba

Al-Nizam al-qawi wal dawla al-daifa
Régime fort/Etat faible, juin 2005
Samer Soliman
Merit, 306 pages.

بالسير نحو الديمقراطية، دون أن يتغير شيء في واقع الأمر. والضغط الشعبي الهائل، عبر حركة جماهيرية وعمالية نشطة، لا يستهدف مجرد عمليات تجميلية. ومن هنا، فإن رفض التجاوب مع المطالب الشعبية، وافساح المجال لرجال المال والأعمال ليصبحوا صناع القرار.. مخاطرة تهدد السلام الاجتماعي.

تعبير «القوة الشرائية السياسية» للدولة.. استخدمه الباحث «سامر سليمان»، المحاضر في الاقتصاد السياسي بالجامعة الأمريكية، في كتابه «النظام القوي والدولة الضعيفة» في التعبير عن اعتماد النظام الحاكم على المال والخدمات في شراء التأييد السياسي من جانب المواطنين للحكم القائم.

وإذا كانت الدولة قادرة على توزيع بعض المكاسب المادية، مثل الوظائف والخدمات الاجتماعية، فإنها تستطيع أن تجتذب فئات من المواطنين المستفيدين بهذه المكاسب وتضمن مساندتها للنظام السياسي السائد.

القوة الشرائية السياسية.. لرجال الأعمال

بقلم: نبيل زكي



تبرعات الرأسماليين.. فالمحافظون فاعلون أساسيون في هذه القضية. والأمر لا يقتصر فقط على المحافظات، بل امتد إلى مؤسسات عامة عديدة، حتى الجامعات وبعض الكليات.

وبذلك يكون الكثير من المؤسسات العامة خاضعة للمصالح الخاصة التي تمول جانبا من احتياجاتها ومتحررة - جزئيا - من قيود السلطة المركزية التي لم تعد تستطيع تلبية احتياجاتها الأساسية.

من الفائز؟

الباحث على حق عندما يؤكد أن اضطرار السلطة السياسية إلى منح بعض الأفراد والهيئات الخاصة الحق في المساهمة في أعمال المنفعة العامة أو مساعدة الجماعة في وقت الأزمات يحمل معه مخاطر قيام مراكز مستقلة ذات نفوذ سياسي، لأن الانفاق يؤدي، بالضرورة، إلى خلق اتباع مخلصين.

يستعرض الباحث نتائج انتخابات مجلس الشعب عام ٢٠٠٠، ليقول إن الحزب الوطني لم يحقق الأغلبية إلا بعد انضمام المستقلين إليه مما يعني أن النظام الحاكم فقد جانبا من قدرته على فرض مرشحيه في الانتخابات، وهو الأمر الجديد في السياسة المصرية. ويقول الباحث إن الفئة الثانية التي حققت نجاحا كبيرا في هذه الانتخابات كانت رجال الأعمال الذين انتزعوا ٧٧ مقعدا عام ٢٠٠٠ في مقابل ٣٧ في عام ١٩٩٥.

ولم تشهد انتخابات نيابية في مصر ذلك الحجم الهائل من الانفاق على الحملات الانتخابية كما حدث في انتخابات ٢٠٠٠ وكان واضحا أن المال - كمصدر للقوة السياسية - حقق بعض التقدم على حساب العلاقات بجهاز الدولة «استطاع احد كبار رجال الأعمال - رامي لكح - أن يهزم المرشح الرسمي للحزب الوطني عبدالأحد جمال الدين، الرئيس الأسبق للمجلس الأعلى للشباب والرياضة، وانتزع مقعد دائرة الظاهر بفضل انفاقه السخي على الحملة الانتخابية».

سقوط ورقة التوت

ويرى الباحث أن صعود رجال الأعمال في برلمان سنة ٢٠٠٠ لا يتوقف على تواجدهم الكمي، ولكن يشمل أيضا تنامي الدور الذي يلعبونه في مجلس الشعب. وللمرة الأولى منذ ٢٣ يوليو ١٩٥٢ شغل رجال أعمال منصب رئاسة لجان بمجلس الشعب، كان أهمها لجنة الخطة والموازنة.

ولكن الباحث يخطئ عندما يفترض أن الحزب الوطني الحاكم هو الامتداد الطبيعي «لتحالف قوى الشعب العامل» الذي كان النظام الناصري يحكم باسمه في الستينيات. فقد أصبح هذا الحزب يعبر أكثر فأكثر عن مصالح فئات طفيلية ورجال أعمال غير منتجين في أغلبهم وأصحاب مصالح يؤمنون إيمانا مطلقا بأن الارتباط بالحزب الحاكم ضرورة لحماية مصالحهم. وإذا كان هؤلاء يضعون أنفسهم الآن في خدمة الحزب الحاكم ومرشحيه في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية.. فذلك لأن البيروقراطية الحاكمة تفقد هامش استقلاليتها الذي كان يتيح لها التحدث عن محدودي الدخل والبعد الاجتماعي، ليحل محل هذا الهامش - خطوة بعد خطوة - الخضوع الكامل لمتطلبات مصالح رجال الأعمال. وقد سقطت ورقة التوت التي كان يتخفى وراءها النظام السياسي بالادعاء بأنه يمثل كل المصالح الاجتماعية وكل الفئات والطبقات.

تغيرات عميقة

وإذا كان الحزب الحاكم يكتسب القدرة على الاستمرار من ارتباطه بجهاز الدولة.. فإن الشواهد تدل على أن هذا الحزب سوف يكتسب قدرته على الاستمرار في المرحلة القادمة من ارتباطه برجال المال والأعمال ودفاعه المستميت عن مصالحهم. وإذا كانت السلطة التنفيذية في مصر هي المهيمنة الآن على صنع القرار، فإن الوقت ليس ببعيد الذي تصبح فيه هذه السلطة في قبضة أصحاب المصالح الخاصة.

ويعكس صعود نفوذ لجنة السياسات في الحزب الوطني، تنامي دور رجال الأعمال من أصحاب التوجهات الإقتصادية التي تتجه إلى اندماج مصر بقوة في «النظام الرأسمالي العالمي».

وهنا نتفق مع الباحث «سامر سليمان» في أن صعود لجنة السياسات يكشف عن تغيرات عميقة في التوازن الاجتماعي - السياسي داخل البلاد. وهذا هو ما يقصده بتعبير تزايد «القوة الشرائية السياسية» لرجال الأعمال، فالأمر لا يقتصر على تنامي سيطرة الرأسمالية على الموارد المالية والبشرية، ولكن أيضا على الموارد الفكرية.

وأيديولوجية السوق هي الأيديولوجية المهيمنة في مصر منذ أواخر السبعينيات، وهي ترتكز على ترسانة من الأفكار والنظريات التي طرحتها مؤسسات مالية دولية. وقد سلم النظام المصري بهذه الأيديولوجية. وأصبح القطاع الخاص هو المنوط به القيام بعملية التنمية.

وكل ما يشغل النظام السياسي الحاكم هو الإدارة «الأمنية» لعملية التحول الرأسمالي للتخفيف من الآثار السلبية لهذا التحول حتى لا تتسبب في انفجار شعبي.

مناصب مهمة

هكذا يضع المؤلف - الباحث - صعود لجنة السياسات في الحزب الوطني في إطار التحولات التي تشهدها مصر، والتي زاد[illegible] من قوة ونفوذ الرأسمالية. و[illegible] هذا السياق، يمكن تفهم احتـ[illegible] رجال الأعمال لمناصب سياسـ[illegible] مهمة للمرة الأولى في تار[illegible] مصر منذ تولى الضباط الأحر[illegible] للسلطة بحيث أصبح النـ[illegible] السياسي يعطي لهذه الفـ[illegible] الاجتماعية مزيدا من الثقل [illegible] داخله. وكما هو معروف، فـ[illegible] حكومة الدكتور أحمد نظيـ[illegible] تضم وزيرين من رجال الأعمـ[illegible] هما وزيرا الصناعة والسياحـ[illegible]

التابع والمتبوع

ويوضح المؤلف أن النظام السياسي يلجأ إلى الرأسمالية لتدعيم نفسه بقوة اجتماعية صاعدة ولاحتواء هذه القوة أيضا. غير أن المؤلف يتوصل إلى استنتاج لا نوافقه عليه، فهو يرى أن الصيغة التي لا تزال مطروحة على رجال الأعمال اليوم هي الالتحاق بالنظام من موقع التابع.. بينما الجميع يلاحظون أن القوانين التي تصدرها الدولة تؤكد أن «التابع» ليس رجال الأعمال، وإنما الذين يصدرون هذه القوانين لتكون في خدمتهم.

كذلك يقرر المؤلف أن النظام السياسي لا يزال يمسك ببعض الأوراق المهمة في يده، وأهمها على الإطلاق سيطرة الدولة على النظام المصرفي، وهو عصب اقتصاد السوق، رغم إلحا[illegible] المؤسسات المالية الدولية على أهمية خصخصة البنوك من أجل «تحرير» الاقتصاد.

فالنظام - في رأي المؤلف - ظل صامدا لأن البنوك هي الأداة الرئيسية لسيطرته على رجال الأعمال. ومن هنا، فإن الدولة تحتكر حوالي ٦٠٪ من الودائع في الجهاز المصرفي و٥٤,٦٪ من قروضه. والنظام يدير هذه الأموال - إلى حد كبير - بالمنطق السياسي، فالقروض تمنح لذوي العلاقات الوثيقة بالنظام.

ملف جاهز

ولكن لابد أن المؤلف يعرف أن ملف بيع البنوك جاهز تحت عنوان «خطة إصلاح السوق المصرفية».

كما نعرف أن خبراء المركز المصري للدراسات الاقتصادية ورجال الاقتصاد أكدوا أن رفع كفاءة الجهاز المصرفي وإعادة هيكلة البنوك يتحققان من خلال خصخصة بنوك القطاع العام.

وصرح فاروق العقدة، محافظ البنك المركزي، بأن هناك ٥٤ بنكا في مصر، منها ٣٠ بنكا صغيرا يمكن الاستغناء عنها ولابد من بيعها خلال الشهور القادمة، وهناك البنوك الأخرى المرشحة للخصخصة وتبدأ ببنك الإسكندرية ثم باقي البنوك العامة الستة.

لا يرقى عدد من رجال الأعمال في مصر إلى المستوى الذي يمكن أن يوصفوا عنده بأنهم «رأسماليون»، كما يفعل المؤلف. ففي حالات كثيرة لا نجد أي مساهمة في عمليات إنتاجية على أيدي هؤلاء.

الهامش المفقود

غير أن أهم ما يلفت النظر أن البيروقراطية الحاكمة تفقد الأوراق التي كانت حتى الآن في أيديها في التعامل مع رجال الأعمال. فقد كانت تحاول تأمين مصالحهم في الوقت الذي تمنح فيه نفسها هامشا لوضع صمام أمن للسلام الاجتماعي.

أما الآن.. فإنها «البيروقراطية الحاكمة».. لفرط ضعفها وهزالها واحتياجها إلى دعم رجال الأعمال المحليين والمؤسسات المالية الدولية تفقد ذلك الهامش المحدود الذي كان يوفر لها فرص المناورة والتظاهر بأنها «فوق الطبقات» وتنتهج سياسة تحقق «التوازن الاجتماعي».

وفي تقدير كاتب هذه السطور أن الدور الذي لعبه المال ورجال الأعمال في انتخابات الرئاسة خير شاهد على التحولات في الخريطة السياسية المصرية، وفي مقدمتها تحول البيروقراطية من طبقة تدير الأصول الاقتصادية للمجتمع إلى طبقة مالكة لها. وهذا التحول يتم من خلال أبناء المسئولين الكبار في مصر.. من فئة رجال الأعمال.

هذا الكتاب يكشف أسباب قوة مبارك وضعف الناس!

السيناريو المطروح الآن ديكتاتورية قائمة على تحالف العسكر والرأسمالية.. ولا عزاء للشعب!



النظام القوى والدولة الضعيفة

تأليف: سامر سليمان

الناشر: ميريت

عقب اغتيال السادات وجد مبارك نفسه فى ورطة.. فالبلد التى يفترض أنها كيان دولة.. اختلطت فيها الأمور وتاهت لدرجة أصبح من الصعب معها على أى مراقب أن يميز بين دور الدولة الحقيقى فى رعاية مواطنيها والقيام على شئونهم كإحدى مسئولياتها، وما تقوم به في الواقع من فرض ضرائب باهظة حولتها إلى دولة جباية.. وإيثارها المطلق لحماية وتوطيد أركان النظام من خلال تكريس كل مواردها لخدمة هدف واحد ووحيد وهو تثبيت مقاعد كرسى الحكم فى قلب الوطن..!!

لذلك حاول الدكتور سامر سليمان أستاذ الاقتصاد السياسى بالجامعة الأمريكية فى كتابه «النظام والقوى والدولة الضعيفة» أن يناقش ويفسر بل يكشف كيف تعامل نظام حسنى مبارك فى إدارة الأزمة المالية وما نتج عنها من تغيير سياسى..!!

فمع بداية عصر مبارك كان نظامه على موعد مع امتحان صعب للغاية تمثل فى أزمة مالية خانقة نتيجة توقف الدولة عن سداد ديونها الخارجية، ووصلت إلى حالة غير مسبوقة من الإفلاس وتنبأ روبرت سبر نيجبورج فى كتابه «مصر فى عهد مبارك» الصادر فى عام ١٩٨٩م ببعض التحولات فى توجهات النظام السياسى المصرى وأعتقد أن هذه الأزمة ستؤدى إلى تغييرات مهمة فى البلاد، «لكن نقبه طلع على فشوش» لأن النظام يجب أن يتكيف مع تدهور موارده. وقدم سبرنيجبورج بعض السيناريوهات المحتملة للتحول فى مصر.

السيناريو الأول هو ديكتاتورية تقوم على تحالف بين الجيش والرأسمالية، ديكتاتورية تحكم بقبضة من حديد فى السياسة وتطلق سياسات شديدة الليبرالية فى الاقتصاد، وهو نفس السيناريو الذى ساد فى أمريكا اللاتينية فى السبعينيات والثمانينيات والسيناريو الثانى يتقاطع مع الأول فى الميل الاستبدادى وبعض التغيرات الاقتصادية ولكن الفارق أن النظام هنا سيتحالف مع الإسلاميين لإضفاء شرعية دينية على احتكاره للحكم، كما فعل جعفر نميرى فى السودان السيناريو الثالث هو أن يسعى النظام المصرى لتثبيت الأمر الواقع فى انتظار أن تتدفق الموارد من جديد، وهو ما حدث بالفعل حين قامت دبابات صدام بعبور الحدود الكويتية فى أغسطس عام ١٩٩٠. فقد احتاج التحالف الدولى الذى تقوده الولايات المتحدة مشاركة مصر فى الحرب ضد العراق ومن ثم وافق أن يلغى أكثر من نصف ديون مصر الخارجية، وأن يضخ المعونات فى خزانة الدولة الخاوية، هكذا انفرجت الأزمة المالية للدولة، استطاع النظام السياسى أن يواصل نجاحه فى عملية الضبط والسيطرة لسنوات أخرى.

من هنا يناقش مؤلف فى الفصل الأول من الكتاب تطور حجم الدولة فى ظل حكم مبارك، ويشير فى البداية إلى حجم وعمق الأزمة التى واجهت نظام مبارك والتى أدت (حسب رأى بعض الاقتصاديين والسياسيين) إلى اغتيال السادات، وتجسدت فى سياسات الانفتاح الاقتصادى الذى خلق لدى المصريين ميولاً استهلاكية واستيرادية على حساب القطاعات الإنتاجية وبخاصة الصناعة. لهذا كان على نظام مبارك أن يقلم أظافر كبار رجال الأعمال المرتبطين بعهد السادات مثل رشاد عثمان وعصمت السادات وبما أن هؤلاء الرأسماليين كانوا صنيعة نظام السادات لذلك كان عليهم أن يخلو الساحة لرأسماليين آخرين يصنعهم نظام مبارك وكان هؤلاء هم إحدى الفئات الاجتماعية التى ارتكز عليها مبارك، أما الفئة الأخرى فكانت بيروقراطية الدولة التى كانت شديدة النقمة على سياسات السادات الاقتصادية التى ألقت بهم إلى أسفل السلم الاجتماعى بعد أن كانوا نخبة المجتمع فى عهد عبدالناصر.

من جانبها قامت الدولة بالعودة إلى التخطيط الاقتصادى والحديث الرسمى عن دور اقتصادى هام للدولة استراتيجية سياسية من أجل طمأنة وتهدئة الأحوال فى أوساط هذه الفئة الاجتماعية. وكان الذى ساعد مبارك على العودة للتخطيط نمو إيرادات الدولة، وعلى الرغم من ذلك كان مستوى إنفاق الدولة المصرية كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى قد وصل إلى معدلات غير مسبوقة بالمقاييس العالمية عندما احتل مبارك رئاسة الجمهورية وقد سعى نظام مبارك فى الحفاظ على المساعدات الخارجية الآتية من الدول الصناعية الغربية ونجح فى ذلك وشكلت المعونة الأمريكية الجانب الأساسى من هذه المساعدات حيث كانت حوالى مليارى دولار فى العام.

ويركز المؤلف فى الفصل الثانى من الكتاب على تحولات توزيع الموارد على مؤسسة الدولة ويفسر السبب فى زيادة نصيب وزارات مثل الثقافة والإعلام والأوقاف.. فوزارة الأوقاف لاتهدف فقط إلى القيام بوظائف نشر المعرفة الدينية ورعاية الشئون الروحية لمواطنى مصر، ولكن تهدف أيضاً إلى نشر رؤية دينية تساهم فى تحقيق الاستقرار للنظام القائم، وبالمثل فإن وزارة الثقافة يكون عليها ليس فقط رعاية الفن والفنانين ولكن أيضاً تدجينهم واحتوائهم.

فى ظل هذه الأزمة لجأ النظام المصرى إلى تنمية إيراداته بعدد من الوسائل، منها ضريبة التضخم والديون الخارجية والداخلية والضريبة التى فرضها على العاملين فى الخارج، لقد اجتهد النظام فى تعويض ما ضاع منه من إيرادات ريعية عن طريق هذه الوسائل، لكنه فشل. وفشل الدولة أمام المجتمع لايعنى على الإطلاق قوة هذا المجتمع فى مقاومة الدولة لهذا تحولت الدولة إلى دولة جباية تحاول أن تدارى عجزها المالى بفرض المزيد من الضرائب ومحاولة البحث عن وسائل جديدة.

لذلك يمكن تلخيص قصة مصر فى ربع القرن الأخير بأنها قصة نجاح نظام وفشل دولة، حتى أصبح أسوأ شىء يحدث فيها أنه لايحدث شىء على الإطلاق حسب ما قاله صحفى أجنبى..

لكل هذا فقد خلص مؤلف الكتاب إلى أن فشل الدولة المصرية فى قيادة التنمية الرأسمالية يعود، إلى حد كبير، إلى الاستراتيجيات التى اتبعها النظام السياسى من أجل استقراره وتجديد استبداده.

محمد فوزى



المصري اليوم

مساحة رأي

حارس قوي وبناء متهالك



محمد البرغوثي

shgaara@yahoo.com

قريباً من عام ١٩٧٠، صدرت الطبعة الأولى من مجموعة «الخطوبة» للقاص والروائي الكبير بهاء طاهر. «اللكمة» واحدة من قصص هذه المجموعة التي ظلت عالقة في ذهني قرابة عقدين من الزمان، ومازلت أراها صالحة لتشخيص حالة الطبقة المتوسطة في مصر - وطليعتها المثقفة - التي أدمنت الشكوى من غدر الأيام والحكام والأبناء والأصدقاء، وعاشت عاما بعد آخر تخلى مواقع أحلامها وطموحاتها لكوابيس طحنت عظامها واستهلكت طاقتها في التحايل المرهق على العيش، لمجرد أن تظل مقيمة لأطول فترة ممكنة في خانة «الستر»!

في قصة «اللكمة» يدخل شخص مجهول مكتب «موظف» منكفئ على عمله، ويسأله: أنت فلان؟ وما إن يجيب الموظف بأنه فعلا «فلان» حتى يوجه له الشخص المجهول «لكمة» قوية في فكه تدميه وتسقطه على الأرض، وعندما يفيق الموظف من هول المفاجأة يكتشف أن المعتدي تمكن من الهرب دون أن يتعرف عليه أحد. في العمل والبيت والمقهى يظل الموظف يحكي لكل معارفه حكاية هذا الشخص الذي ضربه ويراجع مع الجميع كل الأشخاص الذين عرفهم أو تشابكت أيامه مع أيامهم حتى يعثر على خصومة من أي نوع تبرر هذا الاعتداء.. ولكنه لا يصل أبدا إلى «موقف» واحد في حياته بإمكانه أن يفرز «خصما» يوجه له هذه «اللكمة».

ذات ليلة كان الموظف ساهرا مع أصدقائه في المقهى، وبعد ساعات من تكرار الحكاية التي أصبحت مملة، ينفجر زميله الصامت في وجهه: أنت لم تتعرض للضرب أبدا، لم يضربك أحد. المشكلة الحقيقية أنك لم تضرب أحدا ولم يضربك أحد. نحن لم نفعل شيئا. ولم يُفعل بنا شيء.

نعم، تلك هي أهم ملامح أزمة الطبقة المتوسطة في مصر، التي لم تتعرض حتى الآن لضربات صريحة ومباشرة. لأنها من الأساس - ومنذ أيام قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ - لم تنخرط في مواجهة حقيقية ومستمرة مع النظام السياسي الذي أحال هذه الطبقة إلى التقاعد وقضى على «التمثيل» المستقل لكل شرائحها، وأصبح هو الوكيل المعتمد لكل تطلعاتها، وفي الطريق باع النظام السياسي الطبقة المتوسطة وخان تطلعاتها الحياتية البسيطة، واستأنس طليعتها المثقفة، بل واستخدم هذه الطليعة - لقاء أجر معلوم - في تجميل وتبرير الخيارات البديلة، التي كانت في مجملها مجرد تمهيد متواصل لوضع كل الثمار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في «سلة» شريحة رأسمالية لم تتمكن أبدا من تنمية مكاسبها إلا بمزيد من إفقار الطبقة المتوسطة.

ومؤخرا صدر كتاب شديد الأهمية لباحث شاب هو الدكتور سامر سليمان، بعنوان «النظام القوي والدولة الضعيفة.. إدارة الأزمة المالية والتغيير السياسي في عهد مبارك»، وهو نسخة مُعربة ومعدلة لرسالة أكاديمية نال عنها الكاتب درجة الدكتوراه من معهد العلوم السياسية بباريس عام ٢٠٠٤، وفي هذا الكتاب يتوقف سامر سليمان عند أحد أسباب فشل التنمية الاقتصادية الرأسمالية في مصر، مقررا أن قوة الدولة تأتي من قوة الاستقطاب الاجتماعي، وأن التحالف الاجتماعي الصلب هو الشرط الضروري للقيام بعملية إصلاح مؤسسي، لأن هذا الإصلاح يفضي حتما إلى الإضرار بمصالح بعض قطاعات المجتمع، مما يؤدي إلى نمو العداء للنظام من جانب الذين يخسرون مواقع أو مكاسب، ولا يستطيع النظام في هذه الحالة فرض التغيير إلا إذا كان مدعوما من تحالف اجتماعي يستند إليه في انقضاضه اليومي على مؤسسات الدولة لإعادة صياغتها.

ويستخلص سامر سليمان، نتيجة باهرة مؤداها: أن البلدان التي نجحت في التنمية الاقتصادية الرأسمالية كان بها فيما سبق حركات قوية معادية للرأسمالية، يسارية أو شيوعية كأننا نقول هنا أن البلاد التي نجحت فيها الفكرة الشيوعية هي التي نجحت فيها الرأسمالية فيما بعد، وأن البلاد التي فشلت كان فشلها في الشيوعية وفي الرأسمالية على السواء، أي أن الاستقطاب مهم جدا في تشكل الدولة القوية.

والنتيجة أننا نعيش منذ عقود في دولة ضعيفة وعلى وشك الإفلاس الاقتصادي دائما، ولكن هذه الدولة يحكمها نظام سياسي قوي يستمد قوته من ضعف الطبقة المتوسطة وطليعتها المثقفة، ومن تفكك ورداءة الخطاب السياسي اليساري الذي لم يتمكن حتى الآن من تشكيل تحالف اجتماعي ضاغط، يدفع النظام إلى عملية إصلاح مؤسسي ستفضي في النهاية إلى تنمية اقتصادية رأسمالية حقيقية، يستفيد من ثمراتها الجميع، وليس فقط الفئة الطفيلية التي لم تجد من يردعها حتى الآن.

يوميات الأخبار — تكتبها اليوم — سناء فتح الله

●● هشاشة العظام.. من الدولة إلى الأفراد.. ورسالة دكتوراة من السوربون عن علاقة النظام بالدولة ●●

هشاشة العظام..

السبت :

اعذروني أولاً.. فأحياناً يصعد الإنسان مشكلته الخاصة أو تجربته الخاصة من الذاتية الفردية إلى المشكلة العامة والقضايا العامة، والمصيرية أحياناً فيجد أنه لا فرق! بل وتتضح أمامه أمور كانت مستغلقة عليه سالفاً.

ولأنني -دوماً- تابعة للدولة.. وليس لنظام.. فأقف هنا مع الطرف الضعيف.. كظروف وانتماء واختيار ولم أقف يوماً ما في أحد طوابير الأنظمة. واخترت الوقوف مع المهمشين.. اختياراً حراً لم أندم عليه قط رغم علمي بأن الوقوف مع النظام.. يعتبر كله مكسب في مكاسب في مكاسب.

وكان المفروض أن الدولة هي التي تجمع كل أنظمتها الحزبية وغير الحزبية.. ومن المستقلين الذين يتصورون أنهم يقفون على تبة بمفردهم أو ربوة من ربى الاستقلالية لما تملكه من حيادية منفوقة يتخلون بها وتكريم أنفسهم بمزيد من الاستقلالية والحيادية.

رسالة د. سامر سليمان

الأحد :

● والكتاب الذي نحن بصدده الآن ليس هو الترجمة الحرفية لرسالة د. سامر سليمان ولكنه ترجمة من الأرقام والنظريات الخاصة بالاقتصاد السياسي إلى لغة مقروءة لغير المتخصصين.

● وأتصور الآن لعبة شد الحبل بين طرفي النظام والدولة وإن كان النظام لا يقف في أحد الطرفين.. بل في المنتصف ويجذبه واحدة سواء بالضرائب أو بأي شكل من أشكال السيطرة.. سيجنب الدولة إلى الأرض مصابة مثلي بهشاشة العظام وقد تستطيع الوقوف والسير وقد لا تستطيع مثلي! لزيادة عدد المعاقين واحد.

● وإن كان د. سامر قد شبه النظام والدولة.. بمن يقود السيارة.. والسيارة نفسها.. وفي أي حالة.. من المسئول.. قائد السيارة؟ أم السيارة؟ وحتى ولو طالتها الأعطال.. من المسئول عن حياتها وتشغيلها.. الخ الخ.

وسنعود لهذا الموضوع.. ببعض تفاصيله فيما بعد.

من دهاليز الذاكرة

الاثنين :

منذ التسعينيات تقريباً.. كان يتردد كثيراً تعبير «هامش الحرية».. خصوصاً في قضايا «حرية التعبير» وقيل إن هذا الهامش الذي نتمتع به أفضل من لا شيء.. وأنه النعمة المهداة.. من أولياء النعمة أصحاب الحول والطول.. وإن لنا أن نفخر بهذه الانفراجة حتى لو كانت الخطوة الأولى في رحلة الألف ميل.

ويبدأ موال الذكرى عندما كان الأب يخاف من وشاية ابنه به والذي أصبح من أصحاب التقارير.. أو من السادة زوار الفجر.. وقوانين الاشتباه والطوارئ والمعتقلات.. إلى آخر هذا الموال.

أما كيف بدأ -على غير استحياء- مشوار أصحاب الأقلام الطوعي، سواء بالهمز واللمز ثم بوضوح وبصراحة.. وتبعهم أصحاب الأقلام المطمئنة بمصادرها وبليالیها التي تحمل أكثر من معنى إذا ما سئلت عن أي معنى أو مضمون فلجابت.. وهي والله خبرة لعالم القهر والظلم.. ما بعدها خبرة «حاوريني يا طيطة».

بصراحة هذا موضوع يحتاج لدراسة وافية جامعية شاملة.. لأن به من أعلام رواد التحرير -الصحفي والتحرير هنا لا تعني «الكتيبة»! ولكن تعني من فتحوا باب الحرية في عالم التعبير سواء بعصر الفضائيات أم بقوانين إصدار الصحف الحرة.. أو الحزبية.. أو رفع حظر الرقابة على كل ما هو وارد.. أو دراسة هذه المداخل والمداخلات على شبكات «النت».

● المهم أننا دخلنا عصراً مختلفاً.. كيف؟ هذه مهمة الدراسات الجادة.. وعندنا أكثر من عشرة أقسام لدراسة الصحافة في أكثر من جامعة مصرية وأهلية أيضاً.. ومؤسسات مدنية.. ومن أهمها مؤسسات حقوق الإنسان.. الخ.

● هذه المقدمة تذكرني بموضوع كنت قد طرحته منذ أكثر من خمس عشرة سنة.. في هذا الباب «اليوميات» وعومل معاملة «السيسة».. والضرب تحت الحزام».. إلى آخر هذه التعبيرات التي تتصدى للعديد من المقالات واليوميات وتخنقها بحكم ظروف المرحلة.. تور قيادتها في هذه الأوقات.

المهم أن الموضوع لم يكن يخص مصر ولا أي بلد عربي آخر يهمنا.. لا تعود جرائدنا -مرتجع- لأنه ممنوع رقابياً.. إلى آخر هذه المعاناة.. كمرحلة.. وإن كانت نعمة التغيير بمفاتيح.. مختلفة.

ما علينا

تصورت في ذلك الوقت.. أن العالم كله يعاني من قيادات ضعيفة سواء على المستوى «الملكي».. «الجمهوري» «الرئاسي» «القيادي» الانقلابي».. العسكري» «البوليسي».. الخ الخ. لأن الزعامات انسحبت.. في العالم كله منذ الخمسينيات والستينيات.. وكان عصر زعامات في العالم كله.. كان الزعيم يتكلم أو يحلم فيردد شعب.. الشعب والزعيم صوت واحد.. الصوت هادر من موقع واحد. وهذا أحد فروق عصور الزعامات.. جيفارا- عبد الناصر.. خروشوف- نهرو.. ماوتسي تونج.. عرفات فتح.. الخ الخ.. تيجول.. بن بيللا.. وبورقيبه.. الخ الخ.. وهي عصور تألق القوميات وشحنها.. ما علينا.. أيضاً.

المهم بدأ تيار شعوبي يتوحد في قضايا عالمية.. وبدأ نوع جديد من الاستعمار متمثلاً في اتفاقيات «الجات» ومنظمة اتفاقيات «التجارة الحرة».. واتفاقيات حظر التسلح النووي.. و.. و..

● وكنت قد اقترحت.. اقتراحاً كان يبدو لي «فانتازيا» ولكنه يبدو لي الآن، وبعد أن قرأت كتاب الدكتور حسين عبد القادر أستاذ التحليل النفسي بالجامعات المصرية وبعض الجامعات الفرنسية بعنوان «بوش الصغير» في ضوء التحليل النفسي.. أن اقتراحي السابق منذ خمسة عشر عاماً.. يجب أن يكون «الآن» ملزماً ولمن؟ للأمم المتحدة.. بأن تضم إحدى «منظماتها».. «الخدمية».. أهم منظمة خاصة «بقيادات العالم».

الدكتور حسين عبد القادر

الثلاثاء :

وكتاب د. حسين عبد القادر كان المفروض أن يكون في أيدينا منذ أغسطس ٢٠٠٢ لأنه كان ينبئ بأشياء أصبحت الآن من المسلمات بعد أن أعلنت في كتب ومذكرات أمريكية تعمدوا إعلانها كوثائق مضادة للرئيس بوش الثاني وبعد أن طفح الكيل سواء لكاتب أمريكي أو عربي.

وهو هنا يقدم إبحاراً في رؤى متعددة.

ومع تاريخ حياة بوش الابن منذ الطفولة وفي خضم موج الاضطراب.. وهي الفترة التي تصنع أساس.. أو حجر الأساس أو لبنة هذا البناء الإنساني.. ثم تتارل جوقة الصالح ما قبل فاجعة ١١ سبتمبر.. وما بعدها من هزائم تسير معاً في مواكب وهم الانتصار.

ويقول: على الرغم من أننا في الساعة الخامسة والعشرين.. وهي الساعة ما بعد الأخيرة إلا أن الواجب يلزمنا بأن نقولها ونحن نرى هذه الهجمة الشرسة وغير المبررة إلا في ضوء استكمال أحكام قبضة هذه الامبراطورية «الأمريكوصهيونية» الجديدة بيمينها المتعصب ونرجسيتها الشموس التي تغوى بوهم القدرة المطلقة للسيطرة على بترول العالم.. من بحر قزوين إلى الشرق الأوسط مع إعادة تشكيل المنطقة في مقام أول لتتسق مع أهدافهم الامبريالية في تثبيت الكيان الصهيوني كقاعدة ارتكاز في منطقتنا العربية في ظل مفهوم خاطئ لامكانية قيام عالم أحادي القطب.

● وكان أهم ما تعرض له «بوك أونيل» كواحد من جوقة الرئيس بوش الابن والذي أصر على التخلي عن هذه المجموعة بعد أن اكتشف الحقيقة وقام بفضحهم ثم تعاقبت الكتب والمراجع التي كان يمكن أن تضيف الكثير لنرى الصورة مكبرة من كل جوانبها ولتي تتحدى كل جديد من قبيل ما تقشعر له النفوس المتحضرة مما حدث من هؤلاء الشراذم..

ولعل البيان مدفوع الأجر الذي نشر بجريدة الأهرام في السادس من ابريل ٢٠٠٢ كما نشر بأكثر من خمسين صحيفة بالولايات المتحدة ووقعه ما يزيد على ٦٥ ألف شخص من أئمة المثقفين والأمريكيين والمفكرين ورجال دين وأساتذة جامعات وفنانين وبعض الحاصلين على جوائز نوبل.. «المناهضين للحرب و«المنددين بالتعذيب» وهم من الشعب الأمريكي الذين لم تحتمل ضمائرهم هذه الحرب غير المبررة والتعذيب للبشر من أجل المصالح واحتكارات الشركات الكبرى التي أتت بهذا الرئيس ضعيف الشخصية.. ويكفي أيضاً دور المخرج الأمريكي مايكل مور في حفل حصوله على الأوسكار متهما بوش الصغير بأنه يشن حرباً بمبررات كاذبة مثل الانتخابات الزائفة التي أتت به.

وإنصافاً للرئيس بوش فإن الطابع القومي كما تقول فيلين الفريد: «إن الرأسمالية الاحتكارية لم تعد لديها القدرة على العمل في إطار القانون والأخلاق والسلام».

● ثمة سؤال واجب لا نمل تكراره وعلى ألسنة الجميع حتى من أحكم صناع المؤامرات للتمويه على الأقل وهو:

- هل كانت هذه اللحظة مصنوعة أمام مطبوعة ٢٠٠١/٩/١١؟

ولأن ما واكبها وتبعها كان بالقطع معلناً عنه وممهد له على مدى عقود سالفة.. تنتظر اللحظة وهو أمر لا يحتاج لمعاضلة وإن كان ما وضحه فرويد عن دور اللاشعور وأيضاً عند الأسوياء.

وبجانب الهفوات كمدخل وعلى بساطتها لإيضاح أمثلة يسيرة الفهم.. نجد أن «البارانويا» التي تملأ فجوات الذاكرة بما تختلقه من وقائع تتبناها باعتبار أنها قد حدثت بالفعل! ولننسى هنا إحدى الوقائع التي حدثت بالفعل ونشرتها وقتها- بالفعل- وكالات الأنباء.. وهو يقضم بفمه قطعة من الكيك وهو يشاهد مباراة رياضية بالتليفزيون وسقط من كرسيه على الأرض في حالة سكتة دماغية استمرت لعدة دقائق قليلة.. ولم يذع بعدها أي شيء عن حالته الصحية.

وما دامت الحال هذه.. أليس من حق البعض أن يرى أن أسطورة بن لادن ليست في وجهة منها غير محاولة تمويهية نسجت خيوطها ليضيع الفاعل الأصلي؟! وللاستيلاء على العالم بما سموه حروبا استباقية أو وقائية!

● إن تاريخ حياة بوش الصغير سلسلة غريبة جداً من الفشل في عالم المال والأعمال وشبكة المصالح.. واحتكارات البترول التي تتولاها مكانة أسرته.. وهذا الفشل كان يفتح له باباً للانحراف بالانتقام الشديد من نجاح الآخرين معه أو ضده ليكبدهم خسائر فادحة بكل الأساليب تحسب في نهاية الأمر لحسابه «هو».. وهي مرحلة تطوحات الخمر.. وأملاً في إصلاح مسيرته عمدت أسرته أن تنشئ له شركة بترول في «ميدلاند» بهيوستن منذ ١٩٧٧.. وكانت خسارته نتيجة عناده الشديد. وكما يقول التحليل النفسي أن وسيلة الضعيف لأي نزال هي إصراره على العناد.. فتقدم لترشيح نفسه للكونجرس قبل أن ترسخ قدمه في مجال المال والأعمال والاحتكارات لإشباع حاجاته النرجسية.. وفشل في هذه الجولة إلا من بعض صداقات عملاء أبيه في فترة الحرس الوطني للطيران بتكساس مثل «جيم باث» بوكالة المخابرات المركزية مع أبيه بوش.

●● ولنا لقاء مع الكتاب في اليوميات القادمة.

سياسة خارجية

مصر إلى أين؟

ثمة مناخ مفعم بالحيوية تشهده مصر حاليا، وأحسب أن «لحظات الغضب» والصراخ التى نشهدها هى من الأمور التى لا يتعين أن تزعجنا. إن لحظات الميلاد غالبا ما يصاحبها صراخ المولود الجديد، ولو لم يحدث ذلك فإنه عادة ما يكون علامة سيئة. وأحسب أن الكثيرين يدور فى عقولهم ووجدانهم سؤال عريض: ترى الى أين مصر تسير؟!، والتساؤل مشروع تماما ويهمنا جميعا. وعلينا أن نتعرف على رؤى متعددة لوجهة مصر المقبلة.

وإحدى هذه الرؤى ترى أننا نشهد انحسار فى حجم ونفوذ الدولة المصرية، وهذا يزيد من احتمالات التطور الديمقراطى فى مصر، وهاهى الدولة الكبيرة تغرب. هكذا يقول لنا سامر سليمان الكاتب فى صحيفة «الاهرام إبدو» فى كتابه الأخير «النظام القوى والدولة الضعيفة».

وبالطبع فإن ذلك يرتبط بالجدل حول قوة الدولة، وكيف أنها تفسر نجاح التجربة الأسيوية فى التنمية، فى حين تعثرت فى بلدان أمريكا اللاتينية لأن الدولة كانت ضعيفة، و«قوة الدولة» ليس المقصود بها هنا قدرتها على قمع معارضيها، ولكن مقدرتها على اختراق المجتمع وتغييره، وكفاءتها فى صياغة سياسات تنموية رشيدة وتطبيقها بشكل صارم. من المؤشرات على قوة الدولة: نسبة الضرائب إلى الناتج المحلى الاجمالى، وقدرتها على تعبئة الموارد البشرية وهو ما يستدل عليه مثلا بنسبة الاطفال والشباب المنخرطين فى التعليم. وبالإضافة إلى ذلك هناك مؤشرات أخرى تتضمن ظواهر مثل التناغم والوحدة الداخلية للدولة وقدرة الدولة على تنظيم المجتمع وصياغة حياته اليومية.

وبالرغم من أن الدولة المصرية تتعرض منذ منتصف الثمانينيات لأزمة مالية شديدة أهم أعراضها نسب مرتفعة من عجز الميزانية وميل مزمن للاستدانة سواء من الخارج أو الداخل، إلا أن النظام المصرى نجح فى التكيف مع تلك الأزمة، وفى تحقيق درجة مرتفعة من الاستقرار السياسى. ووفقا للكاتب، فإن ذلك يجب ألا يحجب عنا التحولات السياسية التى تشهدها مصر، ويشير الى ان تحليل النتائج السياسية يظهر «تنامى بؤر مستقلة من القوة الاقتصادية تواصل انتقالها الى المجال السياسى والاستحواذ بشكل بطىء ولكن متواصل، على مراكز فى النظام السياسى.

يبقى أن مصر تشهد نوعا من الحركة حتى لو كانت بطيئة، ولا ترضينا إلا أنها تتحرك. وعلينا جميعا أن نشارك فى الاجابة على السؤال المهم «مصر الى أين».

محمد صابرين

msabreen@ahram.org.eg

بعض ما يمكن قوله عن النظام القوى والدولة الضعيفة:

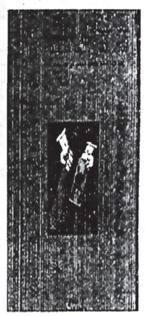
عندما لا يحدث شىء على الإطلاق

محمود الوردانى

لعل أهم ما يكشف عنه كتاب «النظام القوى والدولة الضعيفة» للباحث المرموق سامر سليمان والذى أصدرته أخيراً دار ميريت، هو ضخ دماء جديدة شابة فى شرايين الفكر والتحليل الاقتصادى والسياسى، التى كادت تتوقف عن الحياة، وأصيبت بحالة من الجمود والعجز عن فهم التغيرات العاصفة شبه الانقلابية. كما أنه- فيما يبدو- كان من المهم أن يأتى باحث شاب لا يستند إلى المرجعيات التقليدية اليسارية، فهى عاجزة بالفعل، باحث من خارج السياق، ويسبح ضد التيار، شأن أقرانه من الباحثين الشباب الذين أتيح للقارئ أن يقرأ أعمالهم مثل وشريف يونس وخالد فهمى وغيرهم، وإن كانت بينهم بطبيعة الحال تمايزات واختلافات عديدة.

والحال، أن حجم التغيرات العاصفة خلال ما يقرب من عقدين من الزمان، ومنذ أواخر الثمانينيات تقريباً، كان شاملاً، سواء لمصر أو محيطها العربى أو العالم بكامله، ولم يكن مقصوراً على سقوط أيديولوجية وصعود أخرى وانتصار «تاريخى» للرأسمالية العالمية، وشمل أيضاً فيها مدارس ومناهج فكرية وأساليب وأدوات بحث مختلفة، لعل سامر سليمان بكتابه الأخير أحد تياراتها الأحدث، لأن تحليله يمتد حتى لحظات الاحتقان السياسى الأخيرة.

لا أريد أن أكيل المديح للمؤلف- على الرغم من أنه يستحق المديح- لكن الانجاز الذى قدمه فى سياق تحليله لتحولات الدولة المصرية يستحق أن نتوقف أمامه طويلاً، وفى حدود ما قرأت أظن أنه أحد أهم المحاولات، ليس فقط لأنه عالج واقعاً جديداً ومختلفاً تماماً فى مصر، بل أيضاً لأن هذا الواقع كان شأناً عالمياً صعدت خلاله العولمة وسيطرت على كوكبنا وفرضت توحشى السوق الذى يلتهم الأخضر واليابس معاً.



وكما يشير، فإن كتابه يهدف إلى دراسة آثار انخفاض الإيرادات الريعية على الدولة والسياسة من خلال تحليل «استراتيجيات النظام السياسى وتكتيكات مؤسسات الدولة لتنمية الإيرادات وللتكيف مع تدهور معدلاتها». والمقصود بالريع الذى تحصل عليه الدولة يتشكل من إيرادات البترول وقناة السويس والمساعدات الخارجية، وقد أدى تناقص هذه الإيرادات منذ التسعينيات لاعتماد الدولة أكثر فأكثر على الضرائب، مما انسحب بدوره على العلاقة بين الدولة والمجتمع، لذلك يركز الباحث جهوده على رصد وتحليل أفول الدولة الريعية.

ويميز المؤلف فى البداية بين مفهوم الدولة والنظام السياسى، فالأولى هى «مجموع المؤسسات العامة بهياكلها التنظيمية بقوانينها، بلوائحها، بقواعدها الرسمية وغير الرسمية.. بينما النظام السياسى هو «تنظيم الأفراد الذى يقود الدولة، أى الرئيس ومجلس الوزراء وكبار الموظفين العموميين. وهو نظام- على وجه الإجمال- استبدادى تسلطى يفتقد الديمقراطية وامتداد طبيعى للنظام الذى أسسه الضباط الأحرار عام ١٩٥٢، أما الدولة فيطلق عليها الباحث الدولة الرعوية التى تتحكم فى الموارد وتوزع الكثير منها للاحتواء، والتدجين، بدءاً من الدعم السلعى إلى الرعاية الصحية إلى التوظيف فى جهاز الدولة، ومن ثم يتحقق له السيطرة السياسية، ولتحقيق هذه السيطرة كان أحد الملامح الأساسية للدولة هو سعيها لتنمية الإيرادات الريعية خصوصاً عن طريق المساعدات الخارجية، ولنتذكر أن مصر احتلت المرتبة الأولى- إبان الناصرية- فى المساعدات السوفيتية، وفى العهد الساداتى ثم أثناء الحكم الحالى احتلت المرتبة الثانية فى المساعدات الأمريكية.

من ناحية أخرى، يعتمد المؤلف بصورة أساسية فى تحليله على بيانات الموازنة العامة للدولة والحساب الختامى لهذه الموازنة، فضلاً عن نشرات البنك وصندوق النقد الدوليين، على الرغم من أن الأولى يشوبها كثير من العيوب والأكاذيب بسبب الفساد، فلو تصورنا مثلا أن الحساب الختامى للموازنة العامة تتضمن انفاقاً بمبلغ ما لبناء مستشفى أو مدرسة أو وحدة محلية، فلاشك أن هذا المبلغ قد انفق بالفعل، إلا أنه من المنطقى أن يكون جزءا من هذا المبلغ قد انفق على شكل مكافآت أو لجان وهمية أو رشاوى.. لذلك يولى المؤلف عنايته للفساد الذى يعاد انتاجه فى كل لحظة تقريبا باعتباره جزءاً أساسياً من النظام العام خصوصا أن السنوات الاخيرة شهدت توسعا لانهائى فى قيام مؤسسات الدولة بإنشاء صناديق خاصة ليست جزء من الموازنة العامة، مما يضاعف من مشكلة البيانات والإحصاءات التى لا تقدم أى صورة حقيقية.

وفى هذا السياق لجأ المؤلف إلى إجراء حوارات شخصية مع عدد من المسئولين ورجال الأعمال والباحثين والأكاديميين والعاملين فى حقول الضرائب والمالية والتخطيط والمحليات والبرلمان.

جدير بالذكر أن الكتاب كان فى الأصل رسالة دكتوراة نال عنها المؤلف درجته العلمية من معهد العلوم السياسية فى باريس فى العام الماضى فقط، لكنها خضعت بطبيعة الحال للإعداد- وليس للتغيير- أثناء ترجمتها، ولحسن الحظ أن المؤلف هو من قام بترجمتها فى ستة فصول ناقش فى الفصل الأول تطور حجم الدولة المصرية فى ظل حكم الرئيس مبارك، حيث تم توسيع دور الدولة فى بداية الأمر- عام ١٩٨١- إلا أن هذا الدور تراجع بشدة بسبب تقلص الإيرادات. وفى الفصل الثانى يتناول تحولات توزيع الموارد على مؤسسات الدولة، وفى هذا السياق، يكشف توزيع موارد الدولة على مؤسساتها فى التسعينيات عن زيادة ضخمة لوزارات الداخلية والإعلام والثقافة والأوقاف فى مواجهة صعود الحركة الإسلامية.. أما الفصل الثالث فيتناول الاستراتيجيات التى اتبعتها الحكومة المركزية لتخفيف عبء المحليات، وفى الوقت نفسه استراتيجيات المحليات للتكيف مع انخفاض الموارد التى تأتى من القاهرة.

فى هذا الفصل تحديداً يعالج المؤلف دراسة لحالتين هما الإسكندرية وقنا، اللتان شهدتا تطوراً وتنمية، وإذا كانت الإسكندرية قد اعتمدت على ما يسمى بـ«رجال الأعمال» وفرض رسوم محلية على السكان وخصخصة بعض المنافع العامة (الشواطى مثلاً التى خلقها الله لاستمتاع الجميع دون مقابل! إلا انه فى حالة قنا اعتمدت تنمية الموارد إلى جانب الرسوم المحلية على زيادة التدفقات الاستثمارية التى تأتى من القاهرة، غير أن المؤلف لم يذكر سبب هذه الزيادة ولماذا قنا بالتحديد.

على هذا النحو تتوالى الفصول المدعمة بالوثائق والبيانات والجداول الإحصائية والمقابلات (حضر المؤلف بنفسه لقاء محافظ قنا مثلاً بأحد المقاولين فى مكتب المحافظ). وفى الفصل الثانى يناقش الصراع السياسى والتوزيع الإقليمى للموارد العامة، كاشفاً عن أن النتيجة التى خرج بها النظام السياسى فى مصر عن المواجهات الدموية من جانب الجماعات الإسلامية المسلحة فى بداية التسعينيات، خصوصاً فى الصعيد، هى أن الفقر ينتج الإرهاب، لذلك يجب تنمية الصعيد لقطع الطريق على الإرهابيين وحرمانهم من الأرضية التى ينشطون عليها، وبسرعة صدرت الأوامر لمؤسسات الدولة بالشروع فى مواجهة الفقر، لكن النتيجة كانت فشلاً ذريعاً، ولم يوقف الجماعات المسلحة إلا السياسات الأمنية.

لماذا؟ لأن مؤسسات الدولة «مصممة بشكل مركزى وتتعامل وفق المنطق المركزى. إن التمييز الذى يعانى الصعيد متأصل فى مؤسسة الدولة ولا يمكن القضاء عليه إلا بإصلاح الدولة التى سدت كل منافذ الاحتجاج والتغيير السلمى، وهو ما جعل الحل المسلح جذاباً لتلك الجماعات..

على هذا النحو إذن يمضى المؤلف يستكشف الواقع الاقتصادى والسياسى باحثاً بين الاحتمالات المختلفة لتفسير أكثر الفترات التى مرت على مصر توتراً واحتقاناً، لينتهى إلى أن ربع القرن الأخير شهد نجاح نظام وفشل دولة، فى ظل حالة ركود ثقيلة أبقت كل المؤسسات والأجهزة على حالها، ولعل العبارة التى وردت على لسان أحد الصحفيين الأجانب لوصف الأزمة فى مصر، تلخص الوضع تلخيصاً دقيقاً وهى: «أسوأ شىء يحدث فى مصر أنه لا يحدث شىء على الإطلاق»!!



كتب
إبراهيم عيسى

أوطان مفروشة للإيجار

... أولاد الرئيس علاء وجمال مبارك يعملان بالبزنس والتجارة (والتجارة شطارة كما نعرف) ورغم أننا كلنا (بما فينا أفيال وأسود حديقة حيوان الجيزة) نجهل ماهي طبيعة شغلهما بالضبط إلا أننا ندرك أنهما رجلا أعمال، لكن أعمال إيه؟، الله أعلم وشركاهم، فنحن لا نعرف هل مثلا حصل أحدهما أو كلاهما على قروض من بنوك؟ وهل اشتريا مثلا نصيبا وأسهما من شركات القطاع العام التي تم خصخصتها، هل هما شركاء لآخرين اشتروا مصانع ملك للدولة، هل يستوردان من الخارج، طيب إيه ومن أي دولة؟ لا شيء نعرف عنهما أكثر من كونهما رجلي أعمال ومن ثم تمتلئ مصر منذ سنوات بالنكت التي توضح وتشي وتشير على مظنة الناس في حجم ومجال عملهما وصارت بمثابة المقاومة المصرية الصامتة لتغلغل نشاط وأعمال [redacted] دخانه (ولا دخان بغير نار) على مشاركة علاء ثم بعد ذلك جمال مع رجال أعمال بدأت الشائعات بوجيه أباظة صاحب توكيل بيجو وانتهت بأحمد عز صاحب توكيل لمصر (القصد حديد مصر)، وقد طبق الإثنان أعلى درجة من درجات الشفافية (وهي ليست مثل الشفافية الديمقراطية بل هي شفافية بقفل مصري) فلم يتحدثا أبدا للشعب عن مجال نشاطهما ولا حجم التعاملات وأنواع الشغل وطبيعة الشركاء على طريقة الكلام الخفي الذي إذا حاول أحدنا الكلام عنه وصل المسح الخفي غرز الصرصور وتنه (وبارت تنجي على قد صرصور وتنه) والذي يدهشك فعلا أن ابني الرئيس ومعظم - إن لم يكن كل - أبناء المسئولين الكبار والوزراء المصريين في مصر يعملون بالتجارة والتي هي شطارة كما نعرف، ليس من بينهم واحد عرفناه [redacted] بزنس وتوكيلات وسمسرة (ملك) لما إلى تلك وتلك نفسه! هل يدلك هذا على شيء؟

الحقيقة أن بطن النظام المصري منذ حمل بثورة يوليه وهو يجري نحو علاقة المصاهرة بين فتنة السلطة وسطوة الثروة (بعضها لم يكن مصاهرة بقدر ما كان زواج متعة أو زنا لم تتوافر له شروط الشهود الأربعة) ولكن لم تشهد السلطة في مصر كل هذا التحالف الوثيق اللصيق بين المال والسلطة بقدر ما تشهده منذ مطالع التسعينات، والغريب وعكس كل عقل الله فإنه كلما زادت واستشرت الخصخصة والانفتاح وتنامى دور رجال الأعمال كلما زاد استبداد الدولة وغشومة الحكومة وعطرسة الحزب الحاكم، وهي حقيقة عكس كل ما جرى في الدول المتقدمة الواطنون الذين يدفعون الضرائب هم الطرف الأقوى في اختيار حكامهم فالمواطن يدفع من دم قلبه ضرائب للدولة من أجل أن ...

ورغم أن خمسة ملايين موظف مصري هم مجموع العاملين في وزارات وأجهزة الدولة يدفعون الضرائب من المنبع وكفرانيز خصومات ورسوم وتمغات إلا أن الدولة لا تعيرهم ولا تعبر اللي خلفوهم في أي قرار كما أن المواطنين من دافعي الضرائب لا يستطيعون اختيار رئيسهم ولا محاسبته ولا مساءلته ولا يمكنهم تغيير وزير ولا تحريك مؤخرة مسئول عن مقعده! بل إن المصريين العاملين بالخارج الذين يصرفون تقريبا على الحكومة في مصر ولحم أكتاف الدولة من خير تحويلات المصريين العاملين في [redacted] القاعدة الرئيسية في الاقتصاد والسياسة أنه لا ضرائب بدون تمثيل سياسي، أي أن يدفع مواطن ضرائب بدون أن يشارك في صرفها عبر اختياره للرئيس والحكومة ومحاسبتهم على كل فلس ومليم فيها إلا أن مصر لها قاعدة مختلفة وهي (أيها المواطن ح تدفع ح تدفع والجزمة فوق دماغك وتابلني لو حاسبت الرئيس أو حكومته أو حزبه على تصرفهم، تجي إيه إنت يا صعلوك صعلوك أمام ضلعة يوسف بطرس غالي الذكية ونظارة محمود محيي الدين الثاقبة وروقة جمال مبارك الواثقة السائدة على صورة والدي، هؤلاء يتصرفون في الاقتصاد كما يحلو لهم) وكما يقول الدكتور سامر سليمان في كتابه القيم (النظام القوي والدولة الضعيفة) عن المجتمعات التي تنفق على دولها فإن الدولة فيها تحتاج للمجتمع من أجل تمويل نفقاتها لذلك فالمجتمع يقف من الدولة موقف الند ويكون مهموما بالرقابة والإشراف عليها والمساءلة شرط من يعطي له سلطان على من يحكم وزعم هذه الحقيقة البسيطة التي يقولها د. سامر سليمان [redacted] ويختار الحكومة فإنه لا يملك أن يحاسب نواب مجلس الشعب ولا برلمانيا الشابع كالمواطن الذي يعرض أصبعه في الحكم الرومستوري كان عليه أن يعرض نفس الأصبع ...

والحاكم وهم يرون الاستبداد والفساد رأي العين حسب المنطق الطبيعي في كل أنحاء [redacted] المصالح وقدرة الشعب على تغيير الرئيس ومحاسبته، لذلك تجد من الطبيعي جدا أن يكرس ملياردير أمريكي اسمه بيرو منذ سنوات ملايين الدولارات لإسقاط مرشح للرئاسة الأمريكي ثم للترشح ضده ويفعل الشيء نفسه الملياردير سوروس في انتخابات الولايات المتحدة الأمريكية الأخيرة حيث رصد مليارات لإسقاط جورج بوش، وفي أوروبا واليابان وكوريا الجنوبية وماليزيا وحتى الهند يلعب رجال الأعمال دورا هائلا في التحريك السياسي والتغيير الديمقراطي على الأقل لضمان مصالحهم وصيانة مشروعاتهم، في مصر إذن لماذا لا يختار رجال الأعمال رئيس مصر أو حكومة مصر لسبب جوهري أن الرئيس ورجال الحكومة هم الذين اختاروا رجال الأعمال ليسر...

البنوك وتعيين رؤسائها (حسب ما يذكره د. سامر سليمان في كتابه النظام القوي والدولة الضعيفة فالحكومة تملك ٦٠٪ من الودائع في الجهاز المصرفي و٥٤٪ من قروضه) وهي بهذا الحال تملك إسعاد رجل أعمال بقروض بلا حساب وبلا ضمانات ويمكنها تضع وسط اللي خلفوه بإشارة من أصغر إصبع لأصغر عيل من عيال رجال الحكم.

٣- الدولة في مصر متحكمة في كل شيء وإنما تدفن نفقاتها تحت الحكومة سواء بالقوانين المكبلة المقيدة أو الضرائب والرسوم المستترة أو في جهاز بيروقراطي مرتش وفاتح بطنه للأكل الحرام أو إدارات لكبار قيادات الجهاز البيروقراطي ولا يملك أي رجل أعمال لو حاول الملاعبة من الدولة إلا أن يدخل السجن أو يخرج من البلد.

[redacted] التجارية فلا يزال وزير الصناعة يتدخل بتعيين ...

الشعب كمان ونخلص، والأمر كله يعني من الآخر أن قبضة الدولة تمسك منشات رجال الأعمال من لغلوغها:

٥- إن مجموعة رجال الأعمال الموجودين في مصر الآن والفاعلين لم يتربوا على الإطلاق في أجواء ديمقراطية، ولم يؤمنوا بالديمقراطية شأن كل أجيال يوليه التي ولدت وتربت في عصر عبدالناصر وعندما دخلت مجال المال والأعمال دخلته برعاية ومشاركة وإتاوة من الدولة ورجالها فهم أقرب إلى موظفين في الدولة بدرجة رجل أعمال وليس أدل على ذلك من رجال الأعمال الذين صاروا موظفين في الدولة بدرجة وزراء.

٦- إن جميع خبرات رجال الأعمال في الاختلاف مع الدولة مليئة بسنين نيلة، أحد رجال الأعمال حين فتح قناته التليفزيونية للآراء الحرة والتعبير الجريء غير المنافق ضغطت عليه الدولة حتى كادت أن تحبسه ولولا ستر ربه لكان في السجن الآن، وتذكرون رجل الأعمال من مؤسسي حركة كفاية حيث أو [redacted] ومحصل الضرائب والتهرب الجمركي والمصنفات الفنية، بل ولو فكر ليس في التنافس السياسي مع الدولة بل التنافس التجاري مع رجال الدولة فسوف يزور البوليس فيلته وينزل لقبو تخزين الخمور ويلاقوا بالصدفة سي دي مع راقصة وبالصدفة سوف يتسرب من أيدي البوليس لأيدي جماهير مصر الوفية، وسوف يتفرجون به ويسمعته ويا اللي ينشد له. لهذا كله لن يقترب رجل أعمال من معارضة النظام ولن يساهم في بناء حركة ديمقراطية إلا علنا المؤمن حقا بالديمقراطية وحق هذا الشعب في اختيار رئيسه ومراقبته ومحاسبته أو محاسبته، فما عدا ذلك سيظل هذا التحالف بين رجال الأعمال ورجال السلطة حتى إنك لم تعد تستطيع أن تفرق بينهم وإذا اشتكى عضو في اتحاد الصناعات اشتكى له سائر أعضاء الحكومة بالسهر والحمى حتى تأخذهم يا قادر يا كريم.

ولكن التاريخ والجغرافيا والمنطق وحساب الثلاثات تعلمونا أنه لا يمكن أن تنشأ حركة ...

عليه الصلاة والسلام وكان واحدا من ممولي حركة الإسلام في الانتشار والانتصار وكانت تجارته تنمو وتزداد وأصبحت قوافله ذاهبة رائحة من المدينة حاملة القمح والدقيق والسمن (الزيت) والثياب والأواني وكل ما يحتاج إليه أهل المدينة وفي يوم من الأيام قدمت قوافل عبد الرحمن بن عوف على المدينة وكانت مؤلفة من ٧٠٠ راحلة فقد كان ابن عوف التاجر والمستورد الأول في المدينة فهو الثري الغني التاجر الملياردير الذي يكفل المدينة والجزيرة العربية والمنطقة كلها بالاحتياجات من أول الكسوة والطعام وحتى الأدوات والمعدات. ودخلت تلك القافلة المكونة من ٧٠٠ راحلة حتى رجت الأرض بها رجا فقالت عائشة رضوان الله عليها "ما هذه الرجة؟" فقيل لها "قافلة عبد الرحمن بن عوف بـ ٧٠٠ راحلة تحمل البر والطعام والنفيس" فقالت عائشة رضوان الله عليها "بارك الله فيما أعطاه في الدنيا ولثواب الآخرة أعظم". عندما بلغ هذا القول عبد الرحمن بن عوف حتى طار مسرعا قبل أن تبرك النوق إلى السيدة عائشة وقال لها: أشهدك الله يا أم المؤمنين أن هذه القوافل جميعها بأحمالها ورحالها في سبيل الله "تبرع عبد الرحمن بن عوف بالسبعمائة ناقة في سبيل الله. وهذا المشهد الذي ينقل لك صورة حقيقية عن الغني أو الملياردير المسلم أو الرأسمالي المسلم. لقد حمل مجاهدين في سبيل الله على ٥٠٠ فرس يملكها وفي مرة أخرى ١٥٠٠ راحلة، لقد ترك ابن عوف لورثته من كثل الذهب والفضة ما قسم بينهم بالفئوس حتى أدمت أيدي الرجال من تقطيع الذهب، هذا النموذج هو ما نبحث عنه أي حركة أو دعوة للتقدم والتغيير ولتنوير الجماهير وإنقاذهم من الاستبداد والفساد، وقد يبدو عبد الرحمن بن عوف حلما لكن وقائع الواقع تقول إننا في حاجة إلى خطوات يمكنها أن تنجب لمصر رجال أعمال يفتقون البلد مع مثقفيها وسياسييها وشبابها وطلابها من براثن النظام القائم والمستمر ولا حل ومن ثم لا أمل من وجهة نظري إلا غير خصخصة البنوك وتفكيك ملكية الدولة لمصادر التمويل والإمداد والإقراض لرجال الأعمال بحيث تكون جدية المشروعات هي أساس الإقراض وليس عن طريق التليفونات من زيد أو عبيد (مقصدش عاطف عبيد) ولا برضا سامي من الأسرة الحاكمة والوزارة المالكة، ثم كذلك خصخصة المؤسسات الصحفية التي ترتع في فساد رائحته أذكى من [redacted] غير ذلك) ثم في الأول والآخر تفكيك جهاز أمن الدولة وإنهائه تماما حتى يتمكن المواطن المصري من رفع رأسه بعد مضي عهد الاستعمار رحم يعود عهد الاستعمار ولا تحرير رقبة شعب إلى مسقبة الإ بإلغاء جهاز أمن الدولة الذي تتحكم تقاريره في كل أنفاس ولهاث مواطن عادي أو سياسي أو مثقف أو رجل أعمال ...



نجاح نظام وفشل دولة

دراسة جديدة فى العلاقة بين السياسة والاقتصاد فى مصر

لماذا تفشل مصر فى التنمية الاقتصادية بينما نجحت دول أخرى؟ يوجه هذا الكتاب اصابع الاتهام للدولة المصرية، ولكن الدولة ليست الا مؤسسات وقوانين، وعلى هذا فهى ليست ذات طبيعة شخصية بحيث يمكننا أن نلومها او نحاسبها، الملام فى فشل التنمية الاقتصادية بمصر هو النظام السياسى، ذلك النظام الذى يدير الدولة، هذه هى اهم نتيجة يصل إليها الدكتور سامر سليمان، الباحث والمدرس بالجامعة الامريكية فى كتابه الجديد النظام القوى والدولة الضعيفة: «ادارة الازمة المالية والتغيير السياسى فى عهد مبارك» والذى صدر منذ عدة أسابيع عن دار ميريت، وهو نسخة معربة من الرسالة التى حاز بواسطتها درجة الدكتوراه من معهد العلوم السياسية بباريس.

تقوم هذه الدراسة منذ البداية على التفرقة الواضحة بين الدولة والنظام، فيقول الباحث فى المقدمة.

الدولة هى مجموع المؤسسات العامة، بهياكلها التنظيمية، بقوانينها، بلوائحها، وهى بذلك كيان له استمرارية تتخطى الأفراد، بل تتخطى النظم السياسية، اما النظام السياسى فهو تنظيم الأفراد الذى يقود الدولة.

بهذا المعنى فإن الدولة مفهوم اوسع من النظام السياسى.

هكذا حينما يتحدث سليمان عن النظام فهو يقصد «رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء وكبار الموظفين العموميين الذين يقومون بقيادة وتوجيه اجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة.

مفهوم النظام إذن يشير إلى افراد، إلى بشر من لحم، ولهذا يمكن لنا أن نتحدث عن النظام بوصفه فاعلا، يفكر ويخطط وينفذ اما الدولة فهى ليست فاعلا كما انها ليست كيانا موحدا، الدولة هى حاصل جمع مؤسسات متنافرة ومتصارعة، وبهذا المعنى فإن النظام السياسى هو الفاعل المفترض الذى عليه أن يحد من ذلك التنافر وان يحقق التنسيق بين هذه المؤسسات من أجل القيام بالأهداف التى يختارها.

هذه التفرقة بين النظام والدولة التى بدأ بها الكاتب أوصلته الى النتيجة الآتية التى نجدها فى الخاتمة: قصة مصر فى ربع القرن الأخير هى قصة نجاح نظام وفشل دولة، كل نظام سياسى يهدف اساسا للاستقرار فى الحكم، بهذا المعنى النظام السياسى المصرى نجح، حتى لو اضطر فى السنوات الأخيرة إلى الارتفاع بمستوى القمع لموازنة الانخفاض فى «القدرة الشرائية» الناتجة عن تقلص الايرادات العامة، أما الدولة فقد فشلت، فشلت فى تنفيذ المهمة التى اوكلت لها فى الثمانينيات والتسعينيات، وهى إدارة عملية التنمية الرأسمالية.

هناك نظرية شائعة عن أن تعثر التنمية يرجع لمقاومة البيروقراطية حرصا على مصالحها، والحقيقة أنه لا توجد بيروقراطية فى العالم لا تقاوم التغيير، كما لا توجد بيروقراطية لا تدافع عن مصالحها الضيقة، هذه هى طبيعة الأمور، ولكن هناك نظما تستطيع إدارة وتطوير البيروقراطية لأنها لها جذور، وقواعد خارج جهاز الدولة، وهناك نظم لا تستطيع ذلك لأن اداتها الوحيدة فى السيطرة السياسية هى البيروقراطية ذاتها المتمكنة من جهاز الدولة، وعلى هذا فالدولة ستكون هنا غير قدرة على قيادة عملية التنمية لأن وظيفتها الأساسية تميل لأن تصبح حماية استقرار النظام.



■ اسم الكتاب:

النظام القوى والدولة الضعيفة

■ اسم المؤلف: د.سامر سليمان

■ الناشر:

دار ميريت

■ عرض: عادل على

فتش عن السياسة إذا كنت تريد ان تفهم الاقتصاد، هذا هو منهج الكتاب الذى يندرج تحت علم الاقتصاد السياسى، ذلك الفرع الذى يركز على العلاقة التبادلية بين الهياكل الاقتصادية قد فشلت فى مصر، ذلك لأن مقتضيات تجدد واستمرار النظام السياسى قد فرضت ذلك، تتخلل تلك الفكرة الكتاب فى مختلف فصوله، خذ على سبيل المثال موضوع فشل النظام فى القيام باصلاح تعليمى تتأسس عليه التنمية الاقتصادية، هنا يقول الكاتب: «لقد فهم النظام الأهمية الفائقة لإصلاح التعليم، وظلت أجهزته الايديولوجية تردد ليل نهار دور التعليم، وقام بتشييد العديد من المدارس، وهو الأمر السهل نسبيا، ولكن حين تعلق الامر باصلاح عماد العملية التعليمية، اى المدرسين، فشل فى هذا الأمر.

فإصلاح احوال المدرسين يتطلب اعادة توزيع موارد الدولة المادية والمعنوية فى صالح المدرسين، الامر يتطلب باختصار رفع وظائف الدولة التنموية على حساب وظائفها الامنية، وهو الامر الذى يعجز عنه نظام غير ديموقراطى لأن بقاءه مرهون بالإدارة الأمنية للدولة، لهذا قبل النظام بالحل الأسهل، ليس فقط غض النظر عن الدروس الخصوصية، ولكن ايضا الانغماس فيها بتنظيم المدارس نفسها لمجموعات تقوية، وهو الامر الذى ادى إلى انهيار شامل للنظام التعليمى، والى العودة به إلى نظام الكتاتيب.

نهاية الدولة الريعية وصعود الرأسمالية المصرية

يستخدم الكاتب مفهوم الدولة الريعية الذى صاغه الدكتور حازم الببلاوى وجياكومو لوتشيانى، لوصف تلك الدولة التى تحصل على حوالى نصف ايراداتها من مصادر ريعية غير ضريبية، المقصود بالريع هنا هو انه هبة من الطبيعة، مثل البترول، فخزانة الدولة هنا تحصل على ايرادات هائلة بدون أن تبذل الدولة جهدا كبيرا، وتتمثل المصادر الريعية للدولة المصرية فى ايرادات البترول والغاز الطبيعى، ايرادات قناة السويس، والمساعدات الخارجية، هذه الايرادات جعلت من الدولة المصرية اكثر الدول تضخما فى العالم، والقياس هنا نسبة انفاق الدولة الى الناتج المحلى الاجمالى، وهو التضخم الذى سارت فيه سواء رفعت شعارات اشتراكية او رأسمالية، فالذى يتجنب الناصريون والساداتيون قوله على السواء، هو ان عبد الناصر أرسى دعائم دولة ضخمة، وأن السادات زادها تضخما، برغم شعاراته الرأسمالية، وانه قد سلمها لمبارك لكى يزيدها ايضا تضخما، كأن هناك قوة خفية تدفع الدولة المصرية للنمو بغض النظر عن رغبة النظام الحاكم فى ذلك، فتش عن السياسة هنا ايضا، فالحجم الكبير للدولة المصرية يساعد النظام السياسى، على التجدد والبقاء باعتبار ان تشغيل الدولة للناس يؤدى إلى احتوائهم، كما أن سيطرة الدولة على الاقتصاد تؤدى إلى كبت نمو القوى الاقتصادية المستقلة والتى يمكن لها ان تتحول إلى مراكز من القوة السياسية.

هذا التضخم فى الدولة هو من اطلال الماضى، فالوضع الآن هو الآتى: لقد استلم الرئيس مبارك الدولة المصرية وهى تنفق حوالى 60% من الناتج المحلى الإجمالى، وهى الآن فى بداية عهد ولايته السادسة تستحوذ على 30%، يحلل الكتاب فى الفصل الاول اسباب انخفاض ايرادات الدولة، ثم يعرج بعد ذلك إلى بيان كيف تكيف النظام السياسى مع هذا الانخفاض بدون ان يفقد سيطرته السياسية على المجتمع، ثم يتحول بعد ذلك إلى دراسة مساعى النظام السياسى لتنمية ايرادات تعوض انخفاض دخوله الريعية، وهو ما يسميه سليمان «من الدولة الريعية إلى دولة الجباية» ويرصد هنا فشل هذه المساعى واحدا تلو الأخرى، ثم يوضح إلى اى مدى استحكمت الأزمة المالية بالدولة، والتى تهددها بالانهيار، وهنا يقول الكاتب انها أعنف ازمة تمر بها تلك الدولة التى اسسها محمد على منذ تلك الازمة التى وقعت فيها فى عهد اسماعيل والتى ادت الى الاحتلال البريطانى لمصر.

وينتهى الكتاب بفصل حول اثار نهاية الدولة الريعية على التحولات السياسية فى مصر، والذى يؤكد فيه سليمان ان تخلخل سيطرة الدولة على الاقتصاد لابد وأن تفتح الطريق لتحولات سياسية هامة وان كانت ستأخذ وقتا، بدأت ملامحها فى التشكل بنمو حجم ونفوذ الرأسمالية.

فالدولة تميل إلى منح الناس أموالا وعطايا اقل، وتطلب منهم ضرائب وايرادات اكثر، ولابد أن يؤدى هذا إلى تحول العلاقات بين الدولة والمجتمع لصالح المجتمع، نهاية الدولة الريعية تفتح الطريق امام طى صفحة ذلك النظام المركزى الذى حكم مصر حوالى نصف قرن.

...رة فى هذه الصفحة تعبر عن آراء كتابها وليس بالضرورة عن رأى الجريدة

دوريات

الادب الأسبانى فى نزوى

صدر العدد الثالث والاربعون من مجلة «نزوى» الفصلية الثقافية، تناول العدد الجديد العديد من الدراسات والبحوث حول الفلسفة والفكر والادب باجناسه المختلفة والمتنوعة كما تناول محورا عن الادب الاسبانى.

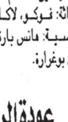
جاءت الافتتاحية بعنوان «على حد الصيف: فى البراكين والموتى والحيوانات» لشاعر سيف الرحبى رئيس التحرير

من ضمن الدراسات التى ضمها العدد «ماريو سكاليزى»: محمد لطفى يوسفى، «هل كتب البابليون اشعارهم باللغة السومرية»: سامى مهدى، رواية والتاريخ»: جيمس رستن، الابن ترجمة وتعليق: حسام الخطيب، «مابعد الحداثة: فوكو، لاكان، النسائية الفرنسية: هانس بارتنس: ترجمة: خميس بوغرارة.

عودة الروح

«لقد حقق بوش كل امل لابن لادن من خلال غزو العراق العلمانى، واعمال التعذيب فى «ابوغريب»، واعمال القتل الجماعى فى الفلوجة بمساعدة بريطانيا المطيعة- حول العراق الى ملعب للجهاديين، وعمل على اغتراب كل الراى الاسلامى المعتدل فى قلب البلدان الاسلامية، والاكثر خطورة اوربا».

هكذا يكتب ويليام داريمبل فى العدد الجديد من مجلة سطور الذى ضم ايضا ملفا تحت عنوان «عودة الروح» احتوى على عدد من المقالات المهمة مثل: «كيف تختار مصر رئيسها» ليحيى الجمل، «سيناريوهات الامل» لعبدالمنعم الباز، «مواطن غير متحمس للسياسة» لمحمد الرخاوى، «بداية جديدة لعصر اللاحيطة» لمصباح قطب، «العرب والمسلمون الذين لانعرفهم»، لفرد هاليداى، «نهاية اشكالية المثقف والسلطة» لشريف يونس.



يقرأون الان

د. عبد العظيم أنيس: أساطير ايجلتون!

يقرأ د. عبد العظيم أنيس الآن رواية «شيفرة دافنشى» فى طبعتها الانجليزية للروائى «دان براون» وهو لم ينتهِ... لكنه يراها ممتعة للغاية مثلما وصفها له ناصحوه بقراءتها

وقد انتهى د. عبد العظيم أنيس من قراءة كتاب «اساطير القوة» للبروفيسير «تيرى ايجلتون» الاستاذ بجامعة اكسفورد، ويدور الكتاب حول دراسة الاخوات برونتى اميلى وآن وشارلوت ويناقش اعمالهن الادبية بتعمق ويقول د. انيس أن ما اعجبه فى الكتاب الفرق بين مقدمات طبعات الكتاب، فالطبعة الاولى كانت فى عام ٧٤ والثانية ٨٧ والثالثة والاخيرة التى قرأها فى عام ٢٠٠٥

ويصف المؤلف بانه غير اراءه كثيرا بين الطبعات الثلاث ففى الطبعة الثالثة ينتقد اراءه فى الطبعتين الاولى والثانية فى الطبعتين امتدح بشدة الشكل الفنى لرواية اميلى برونتى «مرتفعات ويذرنج» وثبوت شكل الرواية حتى نهاية الرواية اما فى الطبعة الثالثة فانه لا يرى أن الشكل الروائى لابد ان يكون ثابتا كما ابدى - د. انيس - اعجابه بتعمق الدراسة ويذكر أن اقلهن اهمية هى آن، اما شارلوت فهى صاحبة رواية «جين اير».

واشار د. انيس الى الاهداء حيث اهدى ايجلتون الكتاب الى اولاده والى الطبقة العاملة بمنطقة وسط «يورشاير» وهى المنطقة التى نشأت بها الاخوات برونتى حيث عملهن كمربيات لصغار الاطفال باحد البيوت الارستقراطية فى هذه المنطقة لتعثر ظروفهن المادية

يقول د. انيس أن المؤلف ماركسى ويرى فى نفسه انه ايرلندى الهوى وأن معظم الكتاب البريطانيين اصحاب المجد الادبى هم بالاساس من ايرلندا وذكر اسم شقة من الكتاب منهم جورج برنارد شو

فى اشارة اخرى الى اصل الاخوات برونتى الايرلندى حيث كان والدهن ايرلندى



د. عبد العظيم أنيس

فى خطوة جديدة لدار النشر الإلكترونى:

المحمول فى خدمة الثقافة!

أحمد وائل



فى خطوة جديدة سوف تتيح دار النشر الالكترونى بموقعها على شبكة الانترنت (www.katcbaradia.com) للقارئ، فرصة تصفح الكتب الالكترونية على شاشات التليفون المحمول، وتلك الخاصية تمنحها فقط الأجيال الجديدة من المحمول.

حيث تبحث الدار حاليا اسلوبا جديدا لدفع قيمة الكتب وذلك عن طريق التليفون المحمول. بعد تمام التفاوض مع شركتى المحمول، وستكون الخدمة متاحة للقارئ المصرى عند بداية شهر اكتوبر القادم. باتاحة رقم محدد للاتصال مع خصم خمسة جنيهات من الرقم المتصل وتسجيلها فى رصيد القارئ لدى الدار لتمكنه من شراء الكتب من رصيده لديها.

تتم المفاوضات حاليا بين الدار والشركتين المقدمتين لخدمة المحمول لتخفيض نسبة الشركتين من الخدمة وهى ٥٠٪ من ثمن الاتصال (أى من كل اتصال بكلف خمسة جنيهات) مما سيؤدى الى رفع تكلفة الكتاب على القارئ، وذلك على العكس من هدف الدار فى أن تقدم الكتاب الاليكترونى بسعر اقل ٥٠٪ من سعر الكتاب المطبوع.

تقوم دار النشر الاليكترونى باعادة كتابة نص الكتاب ومراجعته لغوياً، واعادة تنسيقه، ثم تصمم غلاف جديد خاص بالدار للكتاب.

ويذكر ان دار النشر الاليكترونى قد اتمت التعاقد مع ٦١٢ كاتب وجار تنفيذ جميع التعاقدات، مع ان هناك نسبة لم تنفذ من التعاقدات بسبب ضخامة كمية التعاقدات والوقت الذى يتطلبه اعداد الكتاب الاليكترونى.

من اكثر الكتب الاليكترونية توزيعا حسب اشارة الموقع، «رب الزمان» لسيد القمنى، «صورة الرئيس» د. عزة عزت، «الحجاب» د. رجب البنا، «سفاحون ومجرمو حرب» لاحمد فؤاد أنور، «الديمقراطية المغدورة فى الشرق الاوسط الكبير» لاحمد بهاء الدين شعبان.

تستخدم دار النشر الاليكترونى تقنيات الوسيط الذى تتعامل معه - شبكة الانترنت - فى عرض جميع الصور ملونة لعدم تكلفتها مثل كلفة ذلك فى الكتب المطبوعة.

وصل حديثا

احدث الكتب التى وصلت إلى مكتبة الشروق بالفرست مول باللغة الانجليزية هى: «الفن والحرف فى تركستان» لجانيس كالتبر. ومن الروايات الاجنبية «COCLEXEå» لليف جروسمان، الزهير لباولو كويلو، هارى بوتر الجزء السادس لجى رولينج ECHOES لدانيال ستيل.

ومن الكتب العربية يوجد «ريح الجنة» لتركى الحمد، ثمن الولاء جورج بوش البيت الأبيض وتعاليم بول اونيل تاليف رون سيكند عن الدار العربية للعلوم، «ذئاب فى ثياب حملان» مختصر قصة الاصولية الامريكية لأميل امين عن دار المريخ، تاريخ الملك سعود للدكتور سلمان بن سعود بن عبدالعزيز آل سعود عن دار الساقى ثلاثة مجلدات فى طبعة فاخرة. «مذكرات مناضل محمود الماطرى» تقديم عز الدين قلوز، تعريب حمادى الساحلى عن دار الشروق، «صوفيا» رواية للبنانى محمد حسن علوانى عن دار الساقى، «من سرق المصحف» د. رفعت سيد أحمد عن مكتبة مدبولى.

المحتويات